

**Serviços públicos em diferentes contextos territoriais:  
(re)organização das redes e relações com os sistemas urbanos**

**Ricardo Jorge Alves Tomé**

**Tese de Doutoramento em Geografia e Planeamento Territorial  
Especialidade em Planeamento e Ordenamento do Território**

**Outubro de 2015**



Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Geografia e Planeamento Territorial, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor José Afonso Teixeira e a coorientação científica da Professora Doutora Margarida Pereira.





Declaro que esta tese de doutoramento é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O Candidato,

---

Lisboa, 5 de outubro de 2015

Declaro que esta tese de doutoramento se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

O orientador,

---

Lisboa, 5 de outubro de 2015

Declaro que esta tese de doutoramento se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

A coorientadora,

---

Lisboa, 5 de outubro de 2015



## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus orientadores, Professor Doutor José Afonso Teixeira e Professora Margarida Pereira, agradeço o privilégio de trabalhar convosco neste meu projeto de investigação, bem como o apoio, a partilha de saber e as valiosas contribuições para o melhoramento da tese.

Ao corpo docente do departamento de Geografia e Planeamento Regional da Universidade Nova de Lisboa agradeço, em geral, todos os conhecimentos que me transmitiram ao longo da licenciatura, do mestrado e da componente letiva do doutoramento, os quais me despertaram, desde cedo, o interesse para a investigação científica.

Ao Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas agradeço a disponibilidade demonstrada para me integrar como membro colaborador e para me ajudar a divulgar, nos últimos três anos, os resultados obtidos com esta investigação.

Às centenas de pessoas que, com amabilidade, responderam ao inquérito sobre os serviços públicos no seu município e o partilharam com terceiros.

E, por fim (mas mais importante), à minha família – mãe, irmã, cunhado, sobrinhos e tia Carla – agradeço a presença, o estímulo e o apoio conferido, mesmo quando estive menos presente.



## SERVIÇOS PÚBLICOS EM DIFERENTES CONTEXTOS TERRITORIAIS: (RE)ORGANIZAÇÃO DAS REDES E RELAÇÕES COM OS SISTEMAS URBANOS

Ricardo Jorge Alves Tomé

### RESUMO

A presença de serviços públicos nos aglomerados populacionais suscita diferentes articulações e rearranjos socioterritoriais e promove a sua dinamização e especialização, fomenta a economia local e contribui, direta e indiretamente, para a coesão, o desenvolvimento, a atratividade, a competitividade e a resiliência dos territórios. Nas últimas décadas, as lógicas da oferta e da procura dos serviços públicos têm evoluído rapidamente, passando de um modelo de gestão fechado e burocrático, para um modelo mais aberto, diversificado, simplificado e participativo. Com elas, surgiram (novos) desafios na sua gestão, que vão desde a sua sustentabilidade económica até aos impactos sociais e territoriais resultantes da modernização, sem esquecer a maior (e crescente) exigência do cidadão. Estas mutações têm repercussões na filosofia da sua organização e no *modus operandi*, com uma crescente orientação para as necessidades da procura e a satisfação do utente, procurando, em simultâneo, reduzir os custos e aumentar a produtividade e a qualidade dos serviços prestados, com base em políticas de inovação e em parcerias e governação em rede. Na prática, estas alterações conduzem a processos diferenciados, que têm passado pela fusão, reconversão ou mesmo encerramento de serviços públicos.

Num contexto de crise económico-financeira, como o que se vive em Portugal, e atendendo às mutações ocorridas na oferta e na procura de serviços públicos de educação, saúde, eventos de vida, defesa e segurança e justiça, importa refletir sobre os conceitos inerentes a estes serviços e sintetizar as principais dinâmicas nesse período de tempo, tendo como pressupostos que, por um lado, o território é um elemento diferenciador na prestação e na utilização de serviços e que, por outro lado, estes serviços, pela sua natureza estratégica para a sociedade e para a economia, exigem a definição de políticas e de estratégias territoriais consentâneas e inclusivas.

Esta investigação centra a sua análise em dois âmbitos geográficos. Numa primeira fase, à escala de Portugal continental, onde se obtém um retrato atual da espacialização dos serviços públicos referidos acima. Em seguida, após a criação de uma metodologia inovadora baseada em análises e modelação de informação geográfica para a tipificação dos diferentes tipos de territórios, são identificados três casos de estudo regionais, com características distintas. Assim, são estudados territórios metropolitanos/densamente urbanizados (constituídos pelos concelhos de Lisboa, Almada, Seixal, Palmela, Sesimbra e Setúbal), eixo urbano-rural (Évora, Portel, Viana do Alentejo, Vidigueira, Cuba e Beja) e territórios profundamente rurais (Barrancos, Moura, Serpa e Mértola), para os quais foi realizado um inquérito à população, com o objetivo de compreender a utilização que fazem dos serviços públicos e quais as suas expectativas em relação aos mesmos. Os resultados obtidos para as análises nacional e regionais são acompanhados por uma reflexão sobre a territorialização das políticas de serviços públicos, as quais incidem em matérias relacionadas com o seu planeamento e, sobretudo, com a sua gestão.

**Palavras-chave:** Serviços públicos; reorganização das redes de serviços públicos; sistemas urbanos; políticas de base territorial; estratégias territoriais.



**PUBLIC SERVICES IN DIFFERENT TERRITORIES:  
(RE)ORGANIZATION OF NETWORKS AND RELATIONS WITH THE URBAN SYSTEMS**

Ricardo Jorge Alves Tomé

**ABSTRACT**

The presence of public services in settlements leads to different social-territorial articulations and rearrangements. It promotes the organization and expertise of the local economy and contributes directly and indirectly towards cohesion, development, attractiveness, competitiveness and resilience of territories. In the last decades, the dynamics of supply and demand of public services evolved rapidly from being a closed and bureaucratic management model, to a more open, diversified, simplified and participatory model. Thus (new) challenges in management emerged from economic sustainability, to social and territorial impacts of modernization. Not to mention the increase (and growth) in terms of citizen demands. These changes affect the philosophy of the organization and the *modus operandi* with an increase in the needs and the satisfaction of the client. Simultaneously, attempting to reduce costs and increase productivity and quality of the services provided, based on policies of innovation, network partnerships and governance. In practice these changes lead to different processes, such as mergers, reconversion or even closure of public services.

Due to the recent economic and financial crisis in Portugal and considering the changes in the supply and demand of public services in education, health, life events, defense, security and justice, it is important to take into account the concepts of these services and to summarize the dynamics during this time. The territory is a differentiator factor in the provision and use of services, owing to their strategic nature for society and for the economy itself, requiring policies and territorial strategies that are consistent and inclusive.

This research presents two geographical approaches. First, we look at continental Portugal with the current picture of the spatial distribution of the public services mentioned, followed by innovative methods based on the analysis and modelling of geographic information to characterize different territories. We identify three regional case studies with different characteristics. Thus densely urbanized/metropolitan territories are studied (these include the municipalities of Lisbon, Almada, Seixal, Palmela, Sesimbra and Setúbal), the urban-rural axis (Évora, Portel, Viana do Alentejo, Vidigueira, Cuba and Beja) and deep rural localities (Barrancos, Moura, Serpa and Mértola). The population survey conducted aimed to understand the use of public services and what these inhabitants expect of such services. The results of the national and regional analyses take into account the territorialisation of public services policies. These focus on matters related to planning and most importantly, the management of the services.

**Keywords:** Public services; readjustment of public services network; urban systems; territorial policies; territorial strategies.





# ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS .....	xix
-------------------------	-----

ÍNDICE DE QUADROS .....	xxiii
-------------------------	-------

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS .....	xxix
-----------------------------------	------

<b>A. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
----------------------------	----------

1. DESAFIOS, RELEVÂNCIA E OPORTUNIDADE DA INVESTIGAÇÃO .....	4
2. OS OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO .....	6
3. A SELEÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO E DO HORIZONTE TEMPORAL .....	7
4. A METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO .....	9
4.1. Os métodos .....	9
4.2. As técnicas .....	11
4.2.1. Inquérito à população .....	12
4.2.1.1. Objetivos específicos .....	14
4.2.1.2. Divulgação .....	14
4.2.2. Cartografia, análises espaciais e modelação de informação geográfica .....	15
5. A ESTRUTURA DA TESE .....	18

<b>B. DOS CONCEITOS-BASE ÀS DINÂMICAS DA OFERTA E DA PROCURA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....</b>	<b>21</b>
--	-----------

1. OS SERVIÇOS: CONCEITO(S), AGENTES E TERRITÓRIO .....	21
1.1. A evolução dos estudos sobre os serviços .....	22
1.1.1. A diversificação temática .....	26
1.1.2. As relações entre os serviços e o território .....	29
1.2. As dificuldades na definição de Serviços .....	31
1.2.1. Uma leitura das definições dos principais autores .....	32
1.2.2. O contínuo bens-serviços .....	34
1.2.3. O conceito de referência nesta investigação .....	35
1.2.4. As especificidades dos serviços .....	37
1.2.4.1. A natureza do serviço .....	38
1.2.4.2. A relação entre os prestadores e os clientes .....	39
1.2.4.3. A personalização do serviço .....	41

1.2.4.4. O tipo de oferta e de procura .....	43
1.2.4.5. A entrega do serviço.....	44
1.3. As mudanças nos agentes .....	46
1.4. As dinâmicas na conceção e na utilização dos serviços .....	49
1.4.1. A produção de serviços .....	50
1.4.1.1. As especificidades dos serviços no processo de produção .....	52
1.4.2. A utilização de serviços .....	53
1.5. A distribuição espacial dos serviços – das teorias às múltiplas realidades territoriais 56	
1.5.1. As abordagens neoclássicas .....	62
1.5.1.1. A escala regional .....	62
1.5.1.2. A escala intraurbana.....	69
1.5.2. As abordagens comportamentais .....	73
1.5.3. As abordagens institucionais.....	74
1.5.4. As abordagens evolucionistas .....	74
1.5.5. A proximidade territorial e a proximidade relacional dos serviços .....	75
1.6. Síntese .....	77
2. OS SERVIÇOS PÚBLICOS: DAS ABORDAGENS TRADICIONAIS ÀS PROBLEMÁTICAS (E EXIGÊNCIAS) DO SÉCULO XXI .....	79
2.1. A pluralidade de abordagens dos Serviços Públicos .....	84
2.1.1. A abordagem jurídica .....	85
2.1.2. A abordagem económica .....	87
2.1.3. A abordagem da gestão .....	90
2.1.4. A abordagem política e organizacional .....	94
2.1.5. A abordagem europeia.....	97
2.2. A conceção e a utilização dos serviços públicos .....	100
2.2.1. O processo de conceção das políticas de serviços públicos.....	101
2.2.1.1. A escolha dos formatos: das repartições públicas tradicionais aos pontos de atendimento integrado .....	104
2.2.2. As especificidades do <i>e-Government</i> na conceção e na produção de serviços públicos .....	107
2.2.2.1. As estratégias de implementação do <i>e-Government</i> .....	109
2.2.2.2. O território e o <i>e-Government</i> .....	112
2.2.3. A utilização dos serviços públicos .....	113
2.3. A distribuição espacial dos serviços públicos.....	116
2.3.1. A importância estratégica dos serviços públicos para os territórios .....	116

2.3.2. Os estudos prévios e a localização dos serviços públicos: dos modelos às práticas .....	117
2.4. Da(s) teorias às práticas: uma análise sumária das intensões manifestadas nos programas de Governo da República Portuguesa, desde 1975 .....	121
2.4.1. Definição de serviço público e/ou o papel do Estado .....	122
2.4.2. Métodos de gestão e relação do Estado com os cidadãos e as empresas .....	124
2.4.3. Modernização e inovação .....	126
2.4.4. Distribuição territorial .....	127
2.5. Os atuais problemas e desafios dos serviços públicos.....	127
2.5.1. A concetualização e a pluralidade de abordagens nos serviços públicos: da(s) teoria(s) à(s) prática(s) .....	128
2.5.1.1. Novos paradigmas organizacionais .....	129
2.5.1.2. Oferta (re)pensada face às expetativas da procura .....	132
2.5.1.3. Incorporação de inovação e de tecnologia .....	132
2.5.1.4. Financiamento e sustentabilidade .....	134
2.5.2. As dinâmicas da conceção e da utilização dos serviços públicos.....	136
2.5.2.1. Os horários de funcionamento e os formatos a adotar .....	136
2.5.2.2. A proximidade ainda interessa? .....	138
2.5.3. O território, os serviços públicos e as políticas e estratégias socioespaciais: das velhas teorias aos novos desígnios operacionais.....	139
2.5.3.1. A governança e a responsabilidade social territorial .....	140
2.5.3.2. A cooperação territorial .....	141
2.5.3.3. As parcerias urbano-rurais .....	142
2.5.3.4. O desenvolvimento e a coesão dos territórios .....	143
2.5.3.5. A gestão e a preparação da mudança através da resiliência territorial.....	145
2.5.4. Novas abordagens conceptuais: os Sistemas Complexos Adaptativos na gestão e na territorialização dos serviços públicos .....	147
2.6. O conceito de referência da investigação .....	151
2.6.1. A definição.....	151
2.6.1.1. A dimensão política .....	152
2.6.1.2. A dimensão do envolvimento público.....	152
2.6.1.3. A dimensão organizacional .....	153
2.6.1.4. A dimensão social, quotidiana, relacional e psicológica .....	154
2.6.1.5. A dimensão geoestratégica .....	154
2.6.2. As limitações do conceito de referência .....	155

2.7. Síntese .....	156
<b>C. OS SERVIÇOS PÚBLICOS EM PORTUGAL: EVOLUÇÃO NAS ÚLTIMAS DÉCADAS ....</b>	<b>159</b>
1. AS MUTAÇÕES NA CONJUNTURA E NOS AGENTES NAS ÚLTIMAS DÉCADAS .....	159
1.1. As mudanças na conjuntura e nos agentes.....	159
1.2. As transformações demográficas e sociais .....	162
1.3. As dinâmicas económicas.....	164
1.4. Os impactos territoriais .....	167
1.4.1. Os serviços públicos e o PNPOT .....	168
2. REDES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: DISPOSIÇÕES ATUAIS E (RE)CONFIGURAÇÕES EXPETÁVEIS .....	170
2.1. Políticas e estratégias gerais dos XVII-XIX Governos Constitucionais.....	170
2.1.1. Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) .....	171
2.1.2. <i>Simplex</i> .....	171
2.1.3. Plano Tecnológico .....	173
2.1.4. PREMACE.....	174
2.1.5. Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas .....	174
2.1.6. Um Estado Melhor .....	175
2.1.7. Regra da prestação digital de serviços públicos.....	176
2.1.8. ERSAAP .....	177
2.1.9. Portugal 2020 – Programas operacionais temáticos e outras iniciativas .....	180
2.2. Políticas e estratégias públicas setoriais .....	182
2.2.1. Educação .....	182
2.2.1.1. Formas de prestação do serviço .....	183
2.2.1.2. Acesso aos serviços públicos.....	185
2.2.1.3. Principais mutações na oferta entre 2005 e 2015 .....	185
2.2.1.4. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência.....	187
2.2.2. Saúde .....	199
2.2.2.1. Formas de prestação do serviço .....	200
2.2.2.2. Acesso aos serviços públicos.....	203
2.2.2.3. Principais mutações na oferta entre 2005 e 2015 .....	204
2.2.2.4. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência.....	206
2.2.3. Eventos de Vida.....	213
2.2.3.1. Formas de prestação do serviço .....	214
2.2.3.2. Acesso aos serviços públicos.....	215

2.2.3.3. Principais mutações na oferta entre 2005 e 2015 .....	215
2.2.3.4. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência .....	219
2.2.4. Defesa e Segurança .....	229
2.2.4.1. Formas de prestação do serviço .....	229
2.2.4.2. Acesso aos serviços públicos.....	230
2.2.4.3. Principais mutações na oferta entre 2005 e 2015 .....	230
2.2.4.4. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência .....	231
2.2.5. Justiça .....	235
2.2.5.1. Formas de prestação do serviço .....	238
2.2.5.2. Acesso aos serviços públicos.....	238
2.2.5.3. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência .....	238
2.2.6. Os serviços públicos estudados e as suas especificidades .....	244
3. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL DO ESTADO E REORGANIZAÇÃO DAS REDES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: QUE RELAÇÕES? .....	247
4. SÍNTESE: DOS RESULTADOS OBTIDOS AOS DESAFIOS QUE SE COLOCAM .....	251
4.1. As reorganizações dos serviços públicos: em síntese, como se fizeram? .....	251
4.2. Novas abordagens para a (continuação da) reforma dos serviços públicos.....	252
4.3. A necessidade de colocar o território na agenda política .....	253

## **D. O TERRITÓRIO COMO ELEMENTO DIFERENCIADOR NA OFERTA E NA PROCURA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: RETRATO(S) DE PORTUGAL CONTINENTAL, EM 2011 .....**

1. A METODOLOGIA .....	255
1.1. A seleção dos temas, dos indicadores e das variáveis .....	257
1.1.1. População .....	258
1.1.2. Edifícios e alojamentos.....	260
1.1.3. Sistema económico, atratividade e competitividade territorial .....	261
1.1.4. Emprego e condições de vida.....	263
1.1.5. Centralidades urbanas .....	264
1.1.6. Transportes, acessibilidade e mobilidade .....	266
1.2. A modelação de Informação Geográfica.....	268
1.2.1. A seleção, a recolha e o tratamento da informação geográfica e estatística .	268
1.2.2. A transformação de vetorial para raster .....	269
1.2.3. A reclassificação dos dados raster .....	270
1.2.4. A sobreposição ponderada .....	271
1.2.5. O mapa final .....	272

2.	AS DINÂMICAS TERRITORIAIS DE PORTUGAL CONTINENTAL: ANÁLISES SETORIAIS ....	273
2.1.	População .....	273
2.2.	Edifícios e alojamentos.....	277
2.3.	Sistema económico, atratividade e competitividade territorial .....	280
2.4.	Emprego e condições de vida.....	283
2.5.	Centralidades urbanas.....	286
2.6.	Transportes, acessibilidade e mobilidade .....	290
2.7.	Síntese das dinâmicas territoriais, por NUTS II .....	293
3.	A TIPIFICAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE PORTUGAL CONTINENTAL.....	295
3.1.	A localização dos serviços públicos nos diferentes tipos de territórios.....	301
3.2.	Os sistemas urbanos e serviços públicos em Portugal: o(s) desafio(s) da complementaridade.....	303
3.3.	Os problemas e os desafios para o desenvolvimento e para a coesão dos territórios .....	305
4.	SÍNTESE.....	307

## **E. CASOS DE ESTUDO REGIONAIS: DAS VISÕES SETORIAIS ÀS ESTRATÉGIAS DE BASE TERRITORIAL ..... 311**

1.	CARACTERIZAÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO REGIONAIS.....	315
1.1.	População .....	315
1.2.	Edifícios .....	317
1.3.	Sistema económico, atratividade, competitividade territorial e centralidades urbanas .....	318
1.4.	Emprego e condições de vida.....	319
1.5.	Transportes, acessibilidades e mobilidade .....	319
2.	DINÂMICAS DA OFERTA E DA PROCURA DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	321
2.1.	Educação .....	325
2.1.1.	Utilização .....	327
2.1.2.	Acessibilidade e proximidade geográfica .....	329
2.1.3.	Reorganizações da rede .....	331
2.1.4.	Grau de Satisfação e expectativas de utilização .....	332
2.2.	Saúde.....	334
2.2.1.	Utilização .....	335
2.2.2.	Acessibilidade e proximidade geográfica .....	339
2.2.3.	Reorganizações da rede .....	340

2.2.4. Grau de Satisfação e expectativas de utilização .....	341
2.3. Eventos de vida .....	343
2.3.1. Utilização .....	344
2.3.2. Acessibilidade e proximidade geográfica .....	346
2.3.3. Reorganizações da rede .....	348
2.3.4. Grau de Satisfação e expectativas de utilização .....	349
2.4. Defesa e segurança .....	351
2.4.1. Utilização .....	351
2.4.2. Acessibilidade e proximidade geográfica .....	353
2.4.3. Reorganizações da rede .....	354
2.4.4. Grau de Satisfação e expectativas de utilização .....	355
2.5. Justiça .....	356
2.5.1. Utilização .....	358
2.5.2. Acessibilidade e proximidade geográfica .....	358
2.5.3. Reorganizações da rede .....	360
2.5.4. Grau de Satisfação e expectativas de utilização .....	360
3. SÍNTESE.....	361
3.1. Uma (re)leitura do inquérito à população .....	362
3.1.1. Utilização, frequência e proximidade geográfica.....	362
3.1.2. Assimetrias na distribuição territorial das redes de serviços e na complementaridade com o setor privado.....	362
3.1.3. A adesão à modernização e à inovação por via das TIC.....	363
3.1.4. As diferentes percepções individuais e coletivas .....	363
3.2. Políticas e estratégias para uma <i>inteligência territorial</i> .....	364
<b>F. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES .....</b>	<b>367</b>
1. REGRESSANDO ÀS QUESTÕES DE PARTIDA.....	367
1.1. Quais os serviços públicos que mantiveram, ao longo das últimas décadas, uma oferta estandardizada? Quais se ajustaram (mais) às realidades e aos desafios contemporâneos? .....	367
1.2. Quais as carências e as redundâncias, do ponto de vista territorial, da atual rede de serviços públicos?.....	369
1.3. Existem características territoriais que aconselham a adaptações de formas diferenciadas de prestação dos serviços públicos (p.e., formatos e horários de atendimento)?.....	370

1.4. Como reorganizar as redes de serviços públicos sem retirar centralidade e especializações aos territórios e, em simultâneo, fomentar a intensificação de fluxos entre os territórios, com vista à obtenção de complementaridades e de sinergias entre si? Como articular a oferta de serviços públicos através de TIC, sem reduzir drasticamente a presença territorial do Estado e, sobretudo, sem aumentar o número de cidadãos marginalizados (p.e., infoexcluídos e populações que vivem em territórios isolados)? ..	372
1.5. Quais os novos desafios que se colocam à gestão dos serviços públicos e como se articulam com o planeamento e a gestão do território, designadamente pelo necessário <i>trade-off</i> entre a eficiência (dimensão económica), a eficácia (dimensão social) e o <i>effectiveness</i> (incluindo, entre outros aspetos, a atratividade e a competitividade dos territórios)? ..	373
2. CONTRIBUTOS DESTE ESTUDO ..	375
3. DESAFIOS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES ..	376
<b>G. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..</b>	<b>379</b>
<b>H. ANEXOS ..</b>	<b>401</b>



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura A-1 – Serviços públicos considerados nesta investigação, por categoria. ....	7
Figura A-2 – Fases de evolução do método hipotético-dedutivo, de Popper.....	10
Figura A-3 – Metodologia em ambiente SIG para a quantificação da população estimada por área de influência (esquematização simplificada). ....	17
Figura B-1 – Contínuo bens-serviços, diferenciado por grandes setores económicos. ....	35
Figura B-2 – O triângulo dos serviços. ....	36
Figura B-3 – Diferentes articulações da oferta e da procura de serviços. ....	37
Figura B-4 – Serviços consoante o grau de contacto entre produtores e consumidores. ....	39
Figura B-5 – Processos económicos dos bens e dos serviços.....	49
Figura B-6 – Matriz de perfis de consumidores. ....	55
Figura B-7 – Participação do cliente na produção do serviço e respetivo impacto no seu consumo. ....	55
Figura B-8 – Hierarquias e interações recentes nos sistemas urbanos.....	66
Figura B-9 – Comparação dos modelos monocêntricos, de <i>urban sprawl</i> e policêntricos, de acordo com três variáveis. ....	68
Figura B-10 – Principais diferenças entre serviços privados e serviços públicos.....	80
Figura B-11 – Elasticidade da procura.....	89
Figura B-12 – Esquema-síntese das organizações prestadoras de serviços públicos e métricas do impacto da sua atividade. ....	96
Figura B-13 – Serviços públicos e funções do Estado, por tipo de intervenção.....	97
Figura B-14 – Processo de conceção de políticas de serviços públicos. ....	101
Figura B-15 – Itens analisados na formulação das políticas de serviços públicos. ....	102
Figura B-16 – Operacionalização das políticas de serviços públicos.....	103
Figura B-17 – A evolução do <i>e-Government</i> , entre 1994 e 2010. ....	108
Figura B-18 – Evolução da implementação do <i>e-Government</i> .....	110
Figura B-19 – Combinação dos aspetos positivos relacionados com o envolvimento dos cidadãos na produção de serviços públicos. ....	114
Figura B-20 – Combinação dos aspetos negativos relacionados com o envolvimento dos cidadãos na produção de serviços públicos. ....	114
Figura B-21 – Critérios genéricos para otimizar a localização de um novo serviço público ou para a reorganização de uma rede. ....	118
Figura B-22 – Evolução dos modelos de conceção de políticas públicas.....	129
Figura B-23 – Síntese de funções e agentes envolvidos na conceção e na produção de serviços públicos. ....	129
Figura B-24 – As quatro dimensões da resiliência face aos choques recessivos. ....	146
Figura B-25 – Propriedades essenciais numa análise dos SCA.....	148
Figura B-26 – Novo paradigma de organização dos serviços públicos.....	153
Figura C-1 – Evolução das despesas <i>per capita</i> do Estado português, por funções, entre 1972 e 2011.....	160
Figura C-2 – Disposições atuais das redes de serviços públicos e o modelo proposto pela ERSAAP. ....	179

Figura C-3 – Distribuição geográfica da rede pública de jardins-de-infância e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).....	192
Figura C-4 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino básico e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).....	193
Figura C-5 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino básico e secundário e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).....	194
Figura C-6 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino secundário e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).....	195
Figura C-7 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino profissional e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).....	196
Figura C-8 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino artístico e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).....	197
Figura C-9 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino superior e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).....	198
Figura C-10 – Distribuição geográfica da rede pública de saúde – serviços de cuidados primários – e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).....	209
Figura C-11 – Distribuição geográfica da rede pública de saúde – serviços de cuidados hospitalares – e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).....	210
Figura C-12 – Distribuição geográfica da rede pública de saúde – serviços de cuidados continuados e integrados – e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).....	211
Figura C-13 – Distribuição geográfica da rede pública de saúde – serviços convencionados – e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).....	212
Figura C-14 – Distribuição geográfica da rede pública de serviços da AT e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015). ....	222
Figura C-15 – Distribuição geográfica da rede pública do ISS (centros distritais e serviços locais) e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).....	223
Figura C-16 – Distribuição geográfica da rede pública do IRN (Conservatórias do registo civil) e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).....	224
Figura C-17 – Distribuição geográfica da rede pública do IRN (Conservatórias do registo predial) e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).....	225

Figura C-18 – Distribuição geográfica da rede pública do IRN (Conservatórias do registo comercial) e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).	226
Figura C-19 – Distribuição geográfica da rede pública do IRN (Conservatórias do registo de veículos) e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).	227
Figura C-20 – Distribuição geográfica da rede pública de Lojas do Cidadão e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).	228
Figura C-21 – Distribuição geográfica da rede de comandos territoriais da GNR e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).	233
Figura C-22 – Distribuição geográfica da rede de comandos territoriais da PSP e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).	234
Figura C-23 – Distribuição geográfica da rede de tribunais antes da reforma do mapa judiciário e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2013).	241
Figura C-24 – Distribuição geográfica da rede de tribunais depois da reforma do mapa judiciário e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).	242
Figura C-25 – Distribuição geográfica da rede de Julgados de Paz e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).	243
Figura C-26 – Serviços públicos estudados, consoante o grau de contacto entre produtores e consumidores.	245
Figura D-1 – Processos causa-efeito na criação das dinâmicas territoriais.	257
Figura D-2 – A importância das atividades económicas na dinamização territorial.	262
Figura D-3 – Dinâmicas socioterritoriais introduzidas pelos transportes, pela mobilidade e pela acessibilidade.	267
Figura D-4 – Exemplo do resultado obtido com a ferramenta Densidade de Linhas.	270
Figura D-5 – Exemplo do resultado obtido com a ferramenta Distância Euclidiana.	270
Figura D-6 – Dinâmicas do eixo temático população (2011).	275
Figura D-7 – Dinâmicas do eixo temático edifícios e alojamentos (2011).	278
Figura D-8 – Dinâmicas do eixo temático sistema económico, atratividade e competitividade territorial (2011).	281
Figura D-9 – Teia de relações gerada pelos estabelecimentos e pela atividade económica.	283
Figura D-10 – Dinâmicas do eixo temático emprego e condições de vida (2011).	284
Figura D-11 – Dinâmicas do eixo temático centralidades urbanas (2011).	288
Figura D-12 – Dinâmicas do eixo temático Transportes, acessibilidades e mobilidade (2011).	291
Figura D-13 – Tipificação de territórios, em Portugal continental (2011).	300
Figura E-1 – Tipificação dos territórios nos concelhos do CE1 (2011).	311
Figura E-2 – Tipificação dos territórios nos concelhos do CE2 (2011).	313
Figura E-3 – Tipificação dos territórios nos concelhos do CE3 (2011).	314
Figura E-4 – Rede viária principal (2015).	320
Figura E-5 – Rede ferroviária portuguesa (2014).	320
Figura E-6 – Distribuição espacial dos serviços públicos, por grandes classes, no CE1 (2015).	322

Figura E-7 – Distribuição espacial dos serviços públicos, por grandes classes, no CE2 (2015).	323
Figura E-8 – Distribuição espacial dos serviços públicos, por grandes classes, no CE3 (2015).	324
Figura E-9 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público de educação.....	330
Figura E-10 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público de saúde. ....	340
Figura E-11 – Formatos preferidos dos cidadãos para recorrer a serviço público relacionados com eventos de vida. ....	346
Figura E-12 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público relacionados com eventos de vida. ....	348
Figura E-13 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público de defesa e segurança. ....	354
Figura E-14 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público de justiça. ....	359
Figura H-1 – Formulário do inquérito à população. ....	402

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro A-1 – Síntese das principais vantagens e desvantagens dos inquéritos <i>online</i> . ....	13
Quadro A-2 – Objetivos específicos do inquérito à população.....	14
Quadro B-1 – Principais tipificações e temas abordados nos serviços. ....	27
Quadro B-2 – Principais temas, estudos e autores de referência nos serviços e nos serviços públicos. ....	28
Quadro B-3 – Natureza do Serviço.....	38
Quadro B-4 – Relação com o cliente. ....	41
Quadro B-5 – O papel do consumidor na produção do serviço.....	42
Quadro B-6 – Natureza da oferta e da procura .....	43
Quadro B-7 – Entrega do Serviço. ....	45
Quadro B-8 – Principais características dos consumidores de serviços.....	54
Quadro B-9 – Fatores de periurbanização dos serviços.....	72
Quadro B-10 – Tipos de proximidades.....	75
Quadro B-11 – Mudanças na sociedade, nas atividades e na localização dos serviços.....	78
Quadro B-12 – Conceitos de serviços públicos adotados pela UE.....	99
Quadro B-13 – Evolução dos paradigmas do <i>e-Government</i> . ....	108
Quadro B-14 – Governos Constitucionais e respetivos primeiros-ministros e partidos políticos, por momento conjuntural.....	122
Quadro B-15 – Principais características dos modelos centralizados e descentralizados.....	131
Quadro B-16 – Custos de transação (€) dos serviços públicos, por forma de prestação. ....	135
Quadro B-17 – Políticas de desenvolvimento local e regional ( <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> ).....	144
Quadro B-18 – Características da «Administração Complexa». ....	149
Quadro B-19 – Relação entre os serviços públicos e as políticas e as estratégias territoriais..	157
Quadro C-1 – Recomendações que constam na Avaliação do Programa de Ação do PNPO. ....	169
Quadro C-2 – Importância do PREMAC nos diplomas legais do Ministério das Finanças. ....	174
Quadro C-3 – Fundamentos e objetivos-base da ERSAAP. ....	178
Quadro C-4 – Objetivos e tipos de ações relacionadas com os serviços públicos elegíveis para financiamento ao abrigo do PO CI. ....	180
Quadro C-5 – Objetivos, iniciativa e locais/tipologias de edificado para os diferentes níveis de ensino.....	184
Quadro C-6 – Total de estabelecimentos de ensino pré-escolar e escolar, por tipo e por natureza, em Portugal continental e nas suas NUTS II (ano letivo 2014/2015). ....	188
Quadro C-7 – Número médio de habitantes por tipo de escola, em função do setor que a providencia (público ou privado) (ano letivo 2014/2015). ....	189
Quadro C-8 – Número de equipamentos da rede pública de saúde, por tipo, em Portugal continental e nas suas NUTS II (2015).....	207
Quadro C-9 – Número médio de habitantes por equipamento de saúde, por tipo (2015). ....	207
Quadro C-10 – Número de serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade prestadora, em Portugal continental e nas suas NUTS II (2015). ....	220
Quadro C-11 – Número médio de habitantes por serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade prestadora (2015). ....	220

Quadro C-12 – Número de serviços públicos de defesa e segurança, por força policial, em Portugal continental e nas suas NUTS II (2015). .....	231
Quadro C-13 – Número médio de habitantes por comando territorial, em função da força policial (2015). .....	231
Quadro C-14 – Tipos de tribunais.....	237
Quadro C-15 – Número de serviços públicos de justiça, em Portugal continental e nas suas NUTS II, antes e depois da reforma do mapa judiciário.....	239
Quadro C-16 – Número médio de habitantes por tipo de serviço de justiça (2015). .....	239
Quadro C-17 – Natureza dos serviços públicos estudados. ....	244
Quadro C-18 – Relação com o cliente, na prestação de diferentes serviços públicos estudados. ....	245
Quadro C-19 – O papel do consumidor na produção dos serviços públicos estudados.....	246
Quadro C-20 – Natureza da oferta e da procura dos serviços públicos estudados. ....	246
Quadro C-21 – Entrega dos serviços públicos estudados. ....	247
Quadro D-1 – Distribuição do peso percentual de cada mapa temático no mapa final.....	272
Quadro D-2 – Quantificação das dinâmicas do eixo população, por classe e por NUTS II (2011). ....	276
Quadro D-3 – Quantificação das dinâmicas do eixo edifícios e alojamentos, por classe e por NUTS II (2011). ....	279
Quadro D-4 – Quantificação das dinâmicas do eixo sistema económico, atratividade e competitividade territorial, por classe e por NUTS II (2011). ....	282
Quadro D-5 – Quantificação das dinâmicas do eixo emprego e condições de vida, por classe e por NUTS II (2011). ....	285
Quadro D-6 – Quantificação das dinâmicas do eixo centralidades urbanas, por classe e por NUTS II (2011). ....	287
Quadro D-7 – Quantificação das dinâmicas do eixo transportes, acessibilidades e mobilidade, por classe e por NUTS II (2011). ....	292
Quadro D-8 – Algumas propostas recentes de classificação para o território português. ....	297
Quadro D-9 – Quantificação dos tipos de territórios, por classe e por NUTS II (2011). ....	299
Quadro D-10 – Número estabelecimentos de serviços públicos, por valência e por tipo de território.....	302
Quadro E-1 – Serviços públicos, por grupos de serviços e por caso de estudo (2015).....	321
Quadro E-2 – Número de estabelecimentos de ensino da rede pública e da rede privada (total e número médio de população residente por escola), por tipo e caso de estudo (ano letivo 2014/2015).....	325
Quadro E-3 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de educação, em minutos (ano letivo 2014/2015).....	326
Quadro E-4 – Utilização de serviços públicos de educação, nos últimos dois anos, por caso de estudo.....	327
Quadro E-5 – Número total de elementos do agregado familiar que frequentam o sistema de ensino público, por nível de escolaridade.....	328
Quadro E-6 – Utilização de serviços privados de educação, em complementaridade com os serviços públicos (principais). ....	328
Quadro E-7 – Localização das escolas da rede pública, por caso de estudo.....	329

Quadro E-8 – Importância da proximidade geográfica entre os estabelecimentos escolares (por tipo) e o local de residência, por caso de estudo.....	331
Quadro E-9 – Percepção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de estabelecimentos de ensino entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo.....	331
Quadro E-10 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de educação na quotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo. ....	332
Quadro E-11 – Grau de satisfação nos serviços públicos de educação, por grau de ensino e por caso de estudo. ....	332
Quadro E-12 – Expetativas de utilização de serviços de educação, nos próximos três anos, por setor(es) e por caso de estudo.....	333
Quadro E-13 – Número de equipamentos da rede pública de saúde (total e número médio de população residente por equipamento), por tipo, nos casos de estudo (2015).....	334
Quadro E-14 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de saúde, em minutos (2015). ....	335
Quadro E-15 – Utilização do SNS, nos últimos dois anos, por caso de estudo. ....	335
Quadro E-16 – Última consulta com o médico de família, por intervalos de tempo e por caso de estudo.....	336
Quadro E-17 – Frequência de utilização dos serviços de saúde, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo. ....	337
Quadro E-18 – Localização dos serviços públicos de saúde, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo. ....	339
Quadro E-19 – Importância da proximidade geográfica entre os estabelecimentos de saúde (por tipo) e o local de residência, por caso de estudo. ....	340
Quadro E-20 – Percepção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de estabelecimentos de saúde entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo. ....	341
Quadro E-21 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de saúde na quotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo. ....	341
Quadro E-22 – Grau de satisfação nos serviços públicos de saúde, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo. ....	342
Quadro E-23 – Expetativas de utilização de serviços de saúde, nos próximos três anos, por setor(es) e por caso de estudo.....	342
Quadro E-24 – Número de serviços públicos relacionados com eventos de vida (total e número médio de população residente por repartição), por entidade prestadora, nos casos de estudo (2015). ....	343
Quadro E-25 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de eventos de vida, em minutos (2015). ....	344
Quadro E-26 – Utilização dos serviços públicos relacionados com eventos de vida, nos últimos dois anos, por caso de estudo.....	344
Quadro E-27 – Frequência de utilização dos serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade e por caso de estudo.....	345
Quadro E-28 – Localização dos serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade e por caso de estudo.....	347
Quadro E-29 – Importância da proximidade geográfica entre os estabelecimentos de eventos de vida (por tipo) e o local de residência, por caso de estudo. ....	348

Quadro E-30 – Percepção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de eventos de vida entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo. ....	349
Quadro E-31 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de eventos de vida na cotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo. ....	349
Quadro E-32 – Grau de satisfação nos serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade e por caso de estudo.....	349
Quadro E-33 – Expetativas de utilização de serviços públicos relacionados com eventos de vida, nos próximos três anos, por setor(es) e por caso de estudo. ....	350
Quadro E-34 – Número de serviços públicos de defesa e segurança (total e número médio de população residente por esquadra), por caso de estudo (2015). ....	351
Quadro E-35 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de defesa e segurança, em minutos (2015). ....	351
Quadro E-36 – Frequência de utilização dos serviços públicos de defesa e segurança, por entidade e por caso de estudo.....	352
Quadro E-37 – Localização dos serviços públicos de defesa e segurança, por entidade e por caso de estudo. ....	353
Quadro E-38 – Percepção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de comandos e postos territoriais de defesa e segurança entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo.....	354
Quadro E-39 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de defesa e segurança na cotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo. ....	355
Quadro E-40 – Grau de satisfação nos serviços públicos de defesa e segurança, por entidade e por caso de estudo. ....	355
Quadro E-41 – Expetativas de utilização de serviços públicos de defesa e segurança, nos próximos três anos, por setor(es) e por caso de estudo.....	356
Quadro E-42 – Número de serviços públicos de justiça, por caso de estudo, antes e depois da reforma do mapa judiciário (2013 e 2015, respetivamente). ....	357
Quadro E-43 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de justiça, em minutos (2013 e 2015, respetivamente). ....	357
Quadro E-44 – Frequência de utilização dos serviços públicos de justiça, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo. ....	358
Quadro E-45 – Localização dos serviços públicos de justiça, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo. ....	359
Quadro E-46 – Percepção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de serviços públicos de justiça entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo. ....	360
Quadro E-47 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de justiça na cotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo. ....	360
Quadro E-48 – Grau de satisfação nos serviços públicos de justiça, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo. ....	361
Quadro E-49 – Expetativas de utilização de serviços públicos de justiça, nos próximos três anos, por caso de estudo. ....	361
Quadro H-1 – Tabela de correspondência entre as designações oficiais e as adotadas no inquérito à população. ....	401
Quadro H-2 – Categorias e respostas (esperadas e obtidas), por caso de estudo e por município.....	410



Quadro H-3 – Principais características dos inquiridos, por caso de estudo (em número e em percentagem).....	411
Quadro H-4 – Funções do Estado na prestação de Serviços Públicos, segundo a Constituição da República. ....	412
Quadro H-5 – Síntese das alterações à primeira versão da <i>Lei dos Serviços Públicos</i> . ....	412
Quadro H-6 – Evolução dos modelos de gestão dos serviços públicos, nas últimas décadas. .	413
Quadro H-7 – Características de gestão, por tipo de serviço público.....	416
Quadro H-8 – Problemas, objetivos e opções do modelo territorial relacionados com os serviços públicos, definidos no PNPO. ....	417
Quadro H-9 – Realizações e resultados dos objetivos específicos do quarto objetivo estratégico do PNPO. ....	418
Quadro H-10 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – jardins-de-infância (2015).....	419
Quadro H-11 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino básico (2015). ....	420
Quadro H-12 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino básico e secundário (2015). ....	421
Quadro H-13 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino secundário (2015). ....	422
Quadro H-14 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino profissional (2015). ....	423
Quadro H-15 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino artístico (2015). ....	424
Quadro H-16 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino superior (2015).....	425
Quadro H-17 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de saúde – serviços de cuidados primários (2015). ....	426
Quadro H-18 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de saúde – cuidados hospitalares (2015).....	427
Quadro H-19 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de saúde – serviços de cuidados continuados e integrados (2015). ....	428
Quadro H-20 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de saúde – serviços convencionados (2015).....	429
Quadro H-21 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – AT (2015). ....	430
Quadro H-22 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – ISS (2015). ....	431
Quadro H-23 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – IRN, Conservatória do registo civil (2015). ....	432
Quadro H-24 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – IRN, Conservatória do registo predial (2015). ....	433

Quadro H-25 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – IRN, Conservatória do registo comercial (2015).....	434
Quadro H-26 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – IRN, Conservatória do registo de veículos (2015). ....	435
Quadro H-27 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – Lojas do Cidadão (2015).....	436
Quadro H-28 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de defesa e segurança – GNR (2015). ....	437
Quadro H-29 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de defesa e segurança – PSP (2015). ....	438
Quadro H-30 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de justiça – Tribunais, em 2012 (antes da reforma do mapa judiciário) (2013). ....	439
Quadro H-31 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de justiça – Tribunais, em 2014 (depois da reforma do mapa judiciário) (2015). ....	440
Quadro H-32 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de justiça – Julgados de Paz (2015).....	441
Quadro H-33 – Metainformação sobre os indicadores ou as variáveis utilizadas na modelação da informação geográfica. ....	442
Quadro H-34- Estabelecimentos de comércio e de serviços, por grau de especialização, para o cálculo da Potencialidade de Centralidade. ....	451
Quadro H-35 – Distribuição dos pesos percentuais de cada indicador, por mapa temático e no mapa final.....	452
Quadro H-36 – Quantificação dos tipos de territórios, por classe, no CE1.....	453
Quadro H-37 – Quantificação dos tipos de territórios, por classe, no CE2.....	453
Quadro H-38 – Quantificação dos tipos de territórios, por classe, no CE3.....	453
Quadro H-39 – Estabelecimentos de serviços públicos (número absoluto e número médio de população residente alocada por equipamento), por tipo, no CE1 (2015). ....	454
Quadro H-40 – Estabelecimentos de serviços públicos (número absoluto e número médio de população residente alocada por equipamento), por tipo, no CE2 (2015). ....	456
Quadro H-41 – Estabelecimentos de serviços públicos (número absoluto e número médio de população residente alocada por equipamento), por tipo, no CE3 (2015). ....	458

## LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

<b>ACES</b>	Agrupamentos de Centros de Saúde do SNS
<b>ACSS</b>	Administração Central do Sistema de Saúde
<b>ADSE</b>	Assistência na Doença aos Servidores civis do Estado
<b>AE</b>	Autoestrada
<b>AICEP</b>	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
<b>AMA</b>	Agência para a Modernização Administrativa
<b>AML</b>	Área Metropolitana de Lisboa
<b>AMP</b>	Área Metropolitana do Porto
<b>AMRS</b>	Associação de Municípios da Região de Setúbal
<b>ANACOM</b>	Autoridade Nacional de Comunicações
<b>APA-PNPOT</b>	Avaliação do Programa de Ação do PNPOT
<b>APS</b>	Associação Portuguesa de Seguradores
<b>AT</b>	Autoridade Tributária e Aduaneira
<b>CAOP</b>	Carta Administrativa Oficial de Portugal
<b>CBD</b>	<i>Central Business District</i>
<b>CDS/PP</b>	Centro Democrático Social/Partido Popular
<b>CE1</b>	Caso de Estudo 1
<b>CE2</b>	Caso de Estudo 2
<b>CE3</b>	Caso de Estudo 3
<b>CEE</b>	Comunidade Económica Europeia
<b>CFP</b>	Conselho de Finanças Públicas
<b>CIMAC</b>	Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central
<b>CIMBA</b>	Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo
<b>CODU</b>	Centro de Orientação de Doentes Urgentes
<b>COMETLIS</b>	Comando Metropolitano da PSP de Lisboa
<b>COMETPOR</b>	Comando Metropolitano da PSP do Porto
<b>CP</b>	Comboios de Portugal
<b>DGEEC</b>	Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
<b>DGES</b>	Direção Geral do Ensino Superior
<b>DGOTDU</b>	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
<b>DGPJ</b>	Direção Geral da Política de Justiça
<b>DGS</b>	Direcção-Geral da Saúde
<b>DGT</b>	Direção Geral do Território
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>ECCI</b>	Equipas de Cuidados Continuados Integrados
<b>ECSCP</b>	Equipas Comunitárias de Suporte em Cuidados Paliativos
<b>EDSP</b>	Estratégia Digital para os Serviços Públicos
<b>EE</b>	Eliminação do Erro
<b>EM</b>	Estrada Municipal

<b>EN</b>	Estrada Nacional
<b>ERSAAP</b>	Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública
<b>ESPON</b>	<i>European Spatial Planning Observation Network</i>
<b>FCSH</b>	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
<b>FCT</b>	Faculdade de Ciências e Tecnologia
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FUA</b>	<i>Funtional Urban Areas</i>
<b>GNR</b>	Guarda Nacional Republicana
<b>IC</b>	Itinerário Complementar
<b>IEFP</b>	Instituto de Emprego e Formação Profissional
<b>IGFEJ</b>	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça
<b>IGFSS</b>	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>INEM</b>	Instituto Nacional de Emergência Médica
<b>IP</b>	Itinerário Principal
<b>IPB</b>	Instituto Politécnico de Beja
<b>IRN</b>	Instituto dos Registos e Notariado
<b>ISO</b>	<i>International Organization for Standardization</i>
<b>ISS</b>	Instituto da Segurança Social
<b>LBS</b>	Lei de Bases da Saúde
<b>LBSE</b>	Lei de Bases do Sistema Educativo
<b>LOSJ</b>	Lei da Organização do Sistema Judiciário
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e da Ciência
<b>MJ</b>	Ministério do Justiça
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>MSESS</b>	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
<b>MTSS</b>	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
<b>NLOFTJ</b>	Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
<b>NUTS</b>	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
<b>OECD</b>	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
<b>P1</b>	Problema Inicial
<b>P2</b>	Novo Problema
<b>PALOP</b>	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
<b>PCP</b>	Partido Comunista Português
<b>PDS</b>	Plataforma de Dados da Saúde
<b>PIA</b>	<i>Polycentric Integration Areas</i>
<b>PNPOT</b>	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
<b>PO CI</b>	Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
<b>PPD/PSD</b>	Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata
<b>PRACE</b>	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

<b>PREC</b>	Processo Revolucionário em Curso
<b>PREMAC</b>	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
<b>PROT</b>	Programa Regional de Ordenamento do Território
<b>PS</b>	Partido Socialista
<b>PSP</b>	Polícia de Segurança Pública
<b>PUSH</b>	<i>Potential Urban Strategic Horizon</i>
<b>RAOFTJ</b>	Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>RNCCI</b>	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
<b>RST</b>	Responsabilidade Social Territorial
<b>SAMS</b>	Sistema de Assistência Médico-Social
<b>SCA</b>	Sistemas Complexos Adaptativos
<b>SIEG</b>	Serviços Económicos de Interesse Geral
<b>SIG</b>	Serviços de Interesse Geral
<b>SINE</b>	Serviços de Interesse Não Económico
<b>SNS</b>	Sistema Nacional de Saúde
<b>SPMS</b>	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
<b>SSIG</b>	Serviços Sociais de Interesse Geral
<b>TIC</b>	Tecnologias de Informação e de Comunicação
<b>TST</b>	Transportes Sul do Tejo
<b>TT</b>	Teoria-tentativa
<b>UC</b>	Unidades de Convalescença
<b>UCC</b>	Unidade de Cuidados na Comunidade
<b>UCP</b>	Unidades de Cuidados Paliativos
<b>UCSP</b>	Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados
<b>UE</b>	União Europeia
<b>ULDM</b>	Unidades de Longa Duração e Manutenção
<b>UMDR</b>	Unidades de Média Duração e Reabilitação
<b>UNL</b>	Universidade Nova de Lisboa
<b>URAP</b>	Unidade de Recursos Assistenciais Partilhados
<b>USF</b>	Unidade de Saúde Familiar
<b>USP</b>	Unidade de Saúde Pública
<b>VMER</b>	Viatura Médica de Emergência e Reanimação



## A. INTRODUÇÃO

A definição tradicional de *Serviço Público* é ambígua e variável no tempo e no espaço. Para tal confluem uma série de fatores, entre os quais se destacam: (i) as suas múltiplas aceções, associadas às expetativas individuais e/ou do grupo social em que se insere; (ii) a ideologia dos governos – mais conservadora ou mais liberal – com impactos na organização do sistema económico e no papel que o Estado desempenha para assegurar variadas funções; (iii) o complexo enquadramento no ordenamento jurídico, na encruzilhada entre direito público, privado, administrativo, civil, do consumo, económico e da concorrência; (iv) a crescente europeização dos serviços públicos, com Diretivas específicas e referências ao tema em Tratados, que se materializaram em três novos conceitos – *Serviços de Interesse Geral* (SIG), *Serviços de Interesse Económico Geral* (SIEG) e *Serviços Sociais de Interesse Geral* (SSIG) – alicerçados na ideia de *Obrigações de Serviço Público*; e (v) os diferentes paradigmas nos modelos de prestação e de gestão dos serviços públicos, que oscilam entre a prestação dos serviços pelo Estado, a total abertura aos privados ou soluções mistas (Torres e Pina, 2002; Alves, 2005b; Denhardt e Denhardt, 2007; Mérenne-Schoumaker, 2008; D'Alte, 2007; Le Masne, 2007; Marques, 2009; Comissão Europeia, 2010; Baudy, 2011; Bourgon, 2011; Tomé e Teixeira, 2014b e 2015). Assim, estamos perante conceptualizações dúbias e, tal como refere Teixeira (2006:258), este tipo de serviços “pode ser prestado por empresas «não públicas» e o conceito resume-se à ideia de um «serviço universal», mínimo, a que todos podem aceder mediante o pagamento de um preço razoável.”

As noções de serviço público tendem, todavia, a minimizar a sua dimensão geográfica, com a exceção de alguns trabalhos, como os de McLafferty (1982), Elis-Williams (1987), Bonamy e May (coord.) (1994), Roussel (1997), Alves (2005b), Corey e Wilson (2006), Mariotti (coord.) (2006), Aaberge (2010), Tomé (2013a, 2014a e 2015), Carmo, Ferrão e Malheiros (2014), Santinha (2014) e Tomé e Teixeira (2014b). A existência de serviços públicos está circunscrita no espaço e no tempo, suscitando diferentes articulações e arranjos socioterritoriais, bem como a dinamização e a especialização dos aglomerados urbanos onde se inserem, com consequências no sistema económico (p.e., abertura de comércio e serviços complementares), no emprego e nas

condições de vida (p.e., maior taxa de emprego e, em função da maior especialização, poderão existir salários mais altos, que permitam às populações maior poder de compra) (Ferrão, 2000; Marques, 2003; Mohan, 2003; Alves, 2005a e 2005c; Mérenne-Schoumaker, 2008; Carmo, Ferrão e Malheiros, 2014). Assim, a presença de serviços públicos contribui para a coesão, o desenvolvimento, a atratividade, a competitividade e a resiliência dos territórios.

As lógicas de conceção, gestão e localização dos serviços públicos têm registado alterações acentuadas. Se há cinco décadas os serviços públicos eram geridos de forma centralizada pela administração pública, reproduzindo modelos e formatos estandardizados pelos vários setores e escalas geográficas, hoje a realidade é diferente. Além da descentralização de competências e da tomada de decisão para níveis orgânicos inferiores (p.e., municipal), o cidadão e os agentes sociais têm maior importância na conceção, gestão e evolução dos serviços públicos (Coutinho, 2000; Mérenne-Schoumaker, 2008; Denhardt e Denhardt, 2007; Ongaro, 2009; Bourgon, 2011; Rodrigues, 2011). Assim, coexistem com as tradicionais repartições e estabelecimentos, novas formas e formatos de prestação de serviços públicos, como portais *online*, pontos de atendimento integrados e unidades móveis (Nunes, 2004a, Alves, 2005c; OECD, 2008 e 2013; Marques, 2009; Bourgon, 2011; Tomé, 2014b; Tomé e Teixeira, 2014a), sendo que os diferentes tipos de territórios poderão, em função das suas necessidades específicas, contribuir para a tomada de decisão dos formatos a adotar (Tomé, 2014a e 2015).

No entender de Innerarity (2006:11), o “conceito de espaço público, tal como emergiu no debate político do século XVIII e que desempenhou um importante papel na definição das democracias modernas, parece estar hoje necessitado de uma nova reflexão. Esta reflexão não consistirá apenas em adaptar às sociedades contemporâneas um projeto de organização da sociedade concebida à época das Luzes: será também uma boa oportunidade para se voltar a pensar em como poderemos nós ajustar os nossos ideais normativos de democracia e da vida em comum às condições atuais de governo e funcionamento da sociedade.” Embora o autor se refira ao espaço público, esta abordagem também se pode aplicar ao Estado Social e aos serviços públicos. Já Costa (2013:s/pg.) apresenta uma visão menos convencional sobre o papel do Estado na sociedade, afirmando que “o Liberalismo é o único conceito de fundamentação



ideológica que sobrou da riqueza da discussão filosófica dos dois últimos séculos, hoje tratado comumente como Neoliberalismo. O Estado Social é a única expressão de prática governamental que se pretende opor ao Neoliberalismo. Teorias nascidas no século XIX parecem estar em ritmo de degradação acelerada e a questão cada vez mais pertinente coloca-se: como organizar a nossa sociedade no futuro imediato? Como reorganizar esta sociedade no quadro de mutação atual? Entretanto, ambos lutam pelo direito intelectual de apropriação do social, palavra mágica que, mesmo que não traga vantagens evidentes para a grande massa dos governados, não pode ser dispensada do léxico dos que aspiram ou querem continuar a ser governantes.”

Como causa e consequência destas mutações, a distribuição espacial das redes de serviços públicos está em mutação, materializando-se em encerramentos, integrações e reconversões de estabelecimentos e equipamentos públicos, e numa oferta presencial de serviços públicos em rede, em que as palavras de ordem são *cooperação*, *complementaridade* e *sinergias*. Desta forma, os sistemas urbanos tendem a reorganizar-se e articular-se seguindo uma lógica próxima do policentrismo (Ferrão, 2000; Marques, 2003 e 2004; Gaspar, Simões e Marin, 2006; Carmo, Ferrão e Malheiros, 2014; Tomé, 2014b). Contudo, esta realidade difere consoante o enquadramento territorial, isto é, dos territórios urbanos densos até aos rurais profundos.

Em Portugal, o debate sobre a reforma e a modernização da administração pública é antigo, mas os respetivos graus de execução ficam muito aquém das expectativas. Por um lado, há quem argumente que é necessário reduzir o papel e a presença do Estado na economia. Esta problemática (re)entrou no debate político com a intervenção da *Troika*, em 2011, quando se começou a afirmar que a dimensão do Estado em Portugal era superior à média da União Europeia (UE). Todavia, esta ideia não é uma novidade, visto que, salvo as devidas diferenças conjunturais, nos finais da década de 70 já existiam referências a ela, como, por exemplo, no Plano de Médio Prazo 77/80, coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Manuela Silva. No Memorando de Entendimento da *Troika*, assinado em 2011, existem referências explícitas ao sobredimensionamento do Estado na economia e, por isso, foi definido um conjunto de políticas visando a sua diminuição. Nesse sentido, o documento apresenta como um dos objetivos reduzir o número de serviços públicos, embora mantendo a qualidade da sua prestação. Estas

ideias estão mais associadas a um posicionamento político-económico (neo)liberal (Le Grand, 2010; Smith, 2012; Costa, 2013). Por outro lado, há quem defenda a presença do Estado na economia e que a redução ao «Estado mínimo» contribui para o afastamento da trajetória europeia e para a degradação das condições de vida dos portugueses, da democracia e do Estado de Direito (Varela, 2012 e 2015; Rodrigues e Adão e Silva (orgs.), 2013). Independentemente das posições ideológicas assumidas, a generalidade dos autores reconhece a necessidade de: (i) tornar os serviços públicos portugueses mais eficientes e eficazes; (ii) refletir sobre a sua dimensão e natureza, bem como as articulações socioterritoriais suscitadas pela presença do Estado; (iii) identificar novos modelos de gestão e de financiamento, que conduzam à sua sustentabilidade; e (iv) construir compromissos interpartidários, para que se possam desenvolver políticas com continuidade, que não estejam reféns do partido que está no Governo (ou, por vezes, apenas de um ministro) ou de momentos conjunturais específicos (Marques, 2009; Silvestre, 2010; Rodrigues, 2011; Rodrigues e Adão e Silva (orgs.), 2013). Esta problemática não é exclusivamente portuguesa, sendo debatida na generalidade dos países europeus. As políticas públicas que se têm preconizado em países como o Reino Unido, a Holanda ou mesmo a França parecem ser influenciadas por ideologias neoliberais. Em Portugal, o caminho prosseguido pelos dois últimos governos constitucionais vai no mesmo sentido (Tomé, 2012; Tomé e Teixeira, 2014b e 2015).

## **1. DESAFIOS, RELEVÂNCIA E OPORTUNIDADE DA INVESTIGAÇÃO**

Os geógrafos e os economistas que se dedicam a esta temática têm preferido analisar a oferta e a procura dos serviços privados e às empresas em detrimento dos serviços públicos e à população (Delgado, 1991; Bonamy e Valerye, 1994; Teixeira, 2006). Adicionalmente, como salienta Marques (2009:149), a “separação entre produção e distribuição deixou de fazer sentido desde o final do século XX. Progressivamente, ao longo do século XXI, aproximou-se também o produtor e o consumidor, dando lugar a uma só entidade – o «coprodutor».” Assim, esta investigação tem como mais-valia a apresentação de uma visão integrada das dinâmicas da oferta e da procura dos serviços públicos, colocando-se como hipótese de investigação que as características dos territórios são elementos diferenciadores nestes processos e, consoante as suas

especificidades (p.e., densidade populacional, estrutura etária da população, tipo de povoamento, características do sistema produtivo, poder de compra e graus de acessibilidade e de mobilidade) e o tipo de serviço público, podem surgir modos de prestação de serviços diferenciados, de acordo com as particularidades dos territórios em que se inserem. Assim, existem ideias que urgem ser debatidas, como: *Quais os serviços públicos que mantiveram, ao longo das últimas décadas, uma oferta standardizada? Quais se ajustaram (mais) às realidades e aos desafios contemporâneos? Quais as carências e as redundâncias, do ponto de vista territorial, da atual rede de serviços públicos? Existem características territoriais que aconselham a adaptações de formas diferenciadas de prestação dos serviços públicos (p.e., formatos e horários de atendimento)? Como articular a oferta de serviços públicos através de tecnologias de informação e de comunicação (TIC), sem reduzir drasticamente a presença territorial do Estado e, sobretudo, sem aumentar o número de cidadãos marginalizados (p.e., infoexcluídos e populações que vivem em territórios isolados)? Como reorganizar as redes de serviços públicos sem retirar centralidade e especializações aos territórios e, em simultâneo, fomentar a intensificação de fluxos entre os territórios, com vista à obtenção de complementaridades e de sinergias entre si? Quais os novos desafios que se colocam à gestão dos serviços públicos e como se articulam com o planeamento e a gestão do território, designadamente pelo necessário trade-off entre a eficiência (dimensão económica), a eficácia (dimensão social) e o effectiveness (incluindo, entre outros aspetos, a atratividade e a competitividade dos territórios)?*

A relevância e a oportunidade desta investigação são justificáveis num contexto social, económico e político caracterizado pela emergência a um ritmo acelerado de novas lógicas de conceção, distribuição e utilização dos serviços públicos e, em simultâneo, pela insustentabilidade económico-financeira do atual modelo do Estado Social, reconhecida na generalidade dos países da UE, em grande medida determinada pelas alterações demográficas, e por serem expetáveis mudanças na forma como a administração pública presta os serviços aos cidadãos e como se (re)distribui pelo território.

## **2. OS OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO**

Esta investigação tem como objetivos principais: (i) apresentar uma abordagem teórica multidisciplinar sobre os serviços, enquadrando a partir daí as especificidades dos serviços públicos, que sumarie de forma integrada as dinâmicas da oferta e da procura e, em simultâneo, reconheça o papel diferenciador que o território pode desempenhar (i.e., por um lado, o território confere necessidades específicas à procura dos serviços públicos e, por outro, a sua oferta e a sua presença junto das populações e das empresas contribuem para o desenvolvimento, a coesão, a atratividade e a competitividade dos territórios); (ii) comparar a distribuição e os níveis de cobertura dos diferentes serviços públicos à escala nacional e regional; (iii) criar uma proposta de classificação territorial de Portugal continental, com base em informação estatística e na modelação de informação geográfica de diferentes temáticas, que permita compreender as especificidades de cada tipo de território, identificando os principais problemas e desafios político-estratégicos para a gestão da presença territorial do Estado; (iv) analisar, com base nos casos de estudo selecionados, a importância que os serviços públicos têm para as populações e para os sistemas económicos locais e regionais, colocando em evidência as relações que os territórios estabelecem na utilização de diferentes serviços públicos, identificando as principais debilidades da atual organização da rede de serviços públicos e propondo alterações para a sua melhoria; e (v) refletir sobre os atuais paradigmas de planeamento e de gestão das redes de serviços públicos adotados em Portugal, devidamente enquadradas em políticas e em estratégias territoriais (nacionais e regionais), que visem aumentar o grau de desenvolvimento local e regional, fomentar a coesão social, económica e territorial, promover as parcerias urbano-rurais, e, por conseguinte, tornar os territórios mais atrativos, mais competitivos e mais resilientes.

Esta investigação tem ainda como objetivos secundários: (i) comparar as intenções manifestadas nos vários programas de governo e as reformas e a modernização administrativa realizadas em Portugal, entre 1974 e 2014; (ii) compreender o papel que as TIC podem desempenhar na prestação de serviços e os seus impactos em diferentes territórios; e (iii) identificar os desafios que os serviços públicos enfrentam na Europa e em Portugal, a curto, a médio e a longo prazo.

### 3. A SELEÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO E DO HORIZONTE TEMPORAL

Nesta investigação são estudados um conjunto de serviços públicos, agrupados em cinco categorias – educação, saúde, eventos de vida<sup>1</sup>, defesa e segurança e justiça – sendo que apenas são considerados aqueles em que há uma forte relação com os cidadãos, designadamente por via do atendimento presencial ou da frequência de utilização (Figura A-1).

EDUCAÇÃO	SAÚDE	EVENTOS DE VIDA	DEFESA E SEGURANÇA	JUSTIÇA
<i>Estabelecimentos de ensino pré-escolar e escolar (i.e., básico, secundário e superior).</i>	<i>Cuidados primários, cuidados hospitalares, cuidados continuados integrados e serviços convencionados.</i>	<i>Repartições de atendimento da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), do Instituto da Segurança Social (ISS) e do Instituto dos Registos e do Notariado (IRN); Lojas do Cidadão.</i>	<i>Comandos e postos territoriais da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP).</i>	<i>Tribunais e Julgados de Paz.</i>

**Figura A-1 – Serviços públicos considerados nesta investigação, por categoria.**  
Elaboração própria.

No que concerne à seleção dos estudos de caso territoriais, a sua escolha assentou em duas grandes etapas. Numa primeira fase, através da modelação de informação geográfica, foram identificadas as dinâmicas territoriais e tipificados os territórios de Portugal continental, com base em indicadores e variáveis de diversos domínios (população; edifícios e alojamentos; sistema económico, atratividade e competitividade territorial; emprego e condições de vida; centralidades urbanas; e transportes, acessibilidade e mobilidade). Em seguida, com base nos resultados obtidos, foram selecionados três casos de estudo regionais<sup>2</sup>, que representam os tipos de territórios identificados a nível nacional. Neste contexto, importa referir que esta análise foi realizada à escala nacional, com o objetivo de apresentar um retrato do território continen-

<sup>1</sup> Embora a designação de eventos de vida não seja utilizada quotidianamente, entidades como a Comissão Europeia e, em Portugal, a Agência de Modernização Administrativa (AMA) recorrem a ela para considerar os serviços públicos associados de cariz mais administrativo. Este conceito surge frequentemente associado a alguns formatos específicos, como os balcões multisserviços ou o *e-government*, na medida em que eles concentram vários serviços públicos fornecidos por diversas entidades, oferecendo aos cidadãos soluções de atendimento integradas.

<sup>2</sup> Caso de Estudo 1 (CE1): municípios de Lisboa, Almada, Seixal, Palmela, Sesimbra e Setúbal, que correspondem a territórios predominantemente urbanos. Caso de Estudo 2 (CE2): municípios de Beja, Cuba, Vidigueira, Viana do Alentejo, Portel e Évora, que são predominantemente territórios de transição entre o rural e o urbano. Caso de Estudo 3 (CE3): municípios de Barrancos, Moura, Serpa e Mértola, que são territórios predominantemente rurais.

tal e, a partir daí, selecionar casos de estudo regionais. Se a metodologia subjacente fosse aplicada apenas a uma parte de Portugal continental, os resultados obtidos seriam diferentes e perder-se-ia a *imagem de conjunto* pretendida. Esta delimitação dos casos de estudo regionais teve como pressupostos as dinâmicas diferenciadas dos territórios das NUTS<sup>3</sup> II Lisboa e Alentejo. No caso da NUTS II Lisboa, é aí que se concentram os maiores volumes de população e se geram os maiores fluxos económicos do país, embora existam diferenças significativas entre a cidade de Lisboa e as suas periferias (e mesmo entre as periferias a Norte e a Sul do Tejo). No Alentejo, existem alguns aspetos que importa considerar: o envelhecimento e, nalguns casos, o desaparecimento de aldeias e de vilas, resultantes do êxodo rural e da incapacidade de atrair atividades económicas; o reforço da importância da cidade de Évora; o maior peso, por comparação, de Beja sobre os municípios envolventes, mas que à escala regional é menor do que Évora e poderá ainda ser ameaçado pela afirmação do eixo do Alentejo Litoral (Sines-Santiago do Cacém-Santo André); e a dinamização de alguns aglomerados urbanos de pequena dimensão, impulsionados, por exemplo, pelo turismo. Por outro lado, para a seleção dos casos de estudo regionais contribuiu ainda o conhecimento por parte do investigador das suas dinâmicas e interações territoriais.

No que concerne ao horizonte temporal, as dinâmicas na conceção, distribuição e utilização dos serviços públicos foram estudadas entre 2005 e 2014 (i.e., os períodos de vigência dos XVII-XIX Governos Constitucionais). Contudo, a metodologia para a identificação das dinâmicas e a tipificação dos territórios tem 2011 como ano de referência. Esta opção deveu-se à falta de informação estatística e geográfica que permitisse realizar uma análise comparada entre diferentes momentos no tempo. Já o inquérito à população tem em conta o ano em que foi aplicado (início de 2015), havendo, nalgumas perguntas, referências aos dois anos anteriores e também comparações com o ano de 2010.

---

<sup>3</sup> As NUTS utilizadas nesta investigação correspondem às que estavam em vigor em 2012 e foram obtidas através da Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP), disponibilizada pela Direção-Geral do Território (DGT), pelo que não refletem as alterações introduzidas pelo Regulamento (UE) n.º 868/2014 da Comissão, de 8 de agosto de 2014.

#### 4. A METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Na definição da metodologia de investigação importa identificar os métodos e as técnicas mais apropriadas. De acordo com Hegenberg (1976:116), o “método é uma forma de selecionar técnicas, forma de avaliar alternativas para a ação científica. (...) As técnicas utilizadas por um cientista são fruto das suas decisões, o modo pelo qual tais decisões são tomadas depende das regras de decisão.”

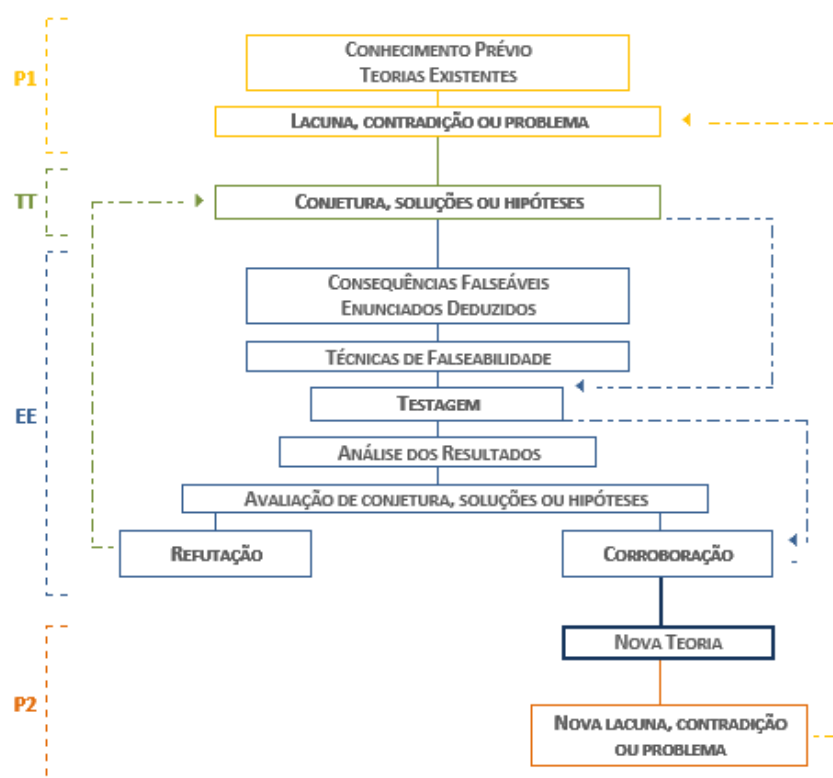
##### 4.1. Os métodos

Para Gil (1999), os métodos científicos podem-se dividir em gerais e em específicos. Os métodos científicos gerais visam garantir ao investigador a objetividade necessária no tratamento da informação, através de soluções para os problemas epistemológicos da investigação, enquanto os métodos científicos específicos oferecem ao investigador técnicas que podem ser utilizadas no estudo.

No que concerne ao método científico geral, esta investigação procurou uma abordagem próxima da metodologia hipotético-dedutiva de Karl Popper, apresentada em 1934, que se desenvolve em quatro grandes etapas – Problema Inicial (P1), Teoria-tentativa (TT), Eliminação do Erro (EE) e Novo Problema (P2) – sintetizadas na Figura A-2. Todavia, a literatura reconhece a dificuldade de aplicação deste tipo de métodos à generalidade das ciências sociais e humanas, incluindo a geografia (Holt-Jensen, 2010).

A primeira etapa consiste na *definição do problema*, a qual pressupõe a existência de um conhecimento prévio da realidade, devidamente teorizado pela ciência. Todavia, a realidade e o conhecimento científico não são perfeitos, pelo que existem lacunas, contradições e/ou problemas que podem ser estudados/solucionados pela investigação científica. Neste seguimento, surge a segunda fase, a TT, em que o investigador avança com soluções ou hipóteses para a resolução do problema. A formulação da hipótese é feita com base no conhecimento existente e em testes de falseabilidade, sendo que, no entender de Popper, “a melhor teoria seria (...) aquela que tivesse mais potencial para ser refutada ou falseada” (Popper, 2003:73, citado em Freixo, 2011:103). Estas duas etapas são determinantes neste processo, uma vez que a hipótese colocada para resolver o problema conduzirá toda a investigação, definindo-se

então os objetos e os objetivos do estudo, mas também as técnicas necessárias para conseguir obter os resultados finais. Conceptualizada uma proposta para a resolução de um problema, é necessário proceder à fase EE, recorrendo, para tal, a técnicas de falseamento e de teste (p.e., através da observação e da experimentação). Para Popper, é necessário que as consequências deduzidas ou derivadas da hipótese se consigam tornar falsas, com vista a reunir os argumentos básicos que contradigam a nova teoria. Por fim, depois das fases TT e EE, caso a tese seja corroborada, surge então uma nova teoria. Essa nova teoria, que preconiza a solução para os problemas estudados, não os resolverá na sua totalidade e despoletará outros problemas, abrindo espaço para novas investigações. Caso a hipótese seja refutada, é necessário então reiniciar o processo, redefinindo o problema e a TT. Estamos, assim, perante um método em que, independentemente do desfecho da investigação (confirmação ou rejeição da hipótese), o seu começo e o seu fim se faz com problemas, colocando em evidência o carácter cíclico da ciência. Da mesma forma, a investigação inicia e termina com uma componente eminentemente teórica.



**Figura A-2 – Fases de evolução do método hipotético-dedutivo, de Popper.**  
Adaptado de Freixo (2011).



No que respeita aos métodos específicos, todos eles serão utilizados, à exceção da experimentação e interação. Dos métodos elencados, existem dois que são transversais à investigação: (i) o histórico, uma vez que é essencial para compreender a evolução dos fenómenos, bem como as suas dinâmicas, visto que nelas encontramos explicações para perceber o seu passado, mas também para prospetivar o seu futuro, já que as mudanças raramente são uma rutura radical com o passado; e (ii) a comparação, dado que será estudado um horizonte temporal de quatro décadas, bem como tipos de serviços públicos e territórios com diferentes características.

Com o recurso ao método de observação pretende-se conhecer melhor a realidade estudada e obter informações que, porventura, não se conseguiriam de outro modo. Nesta investigação, este método estará associado, sobretudo, à realização do inquérito à população. Note-se que a recolha de informação através do método de observação não deve ser confundida com o método interação, dado que o processo de observação pressupõe um papel ativo do investigador e passivo dos sujeitos em estudo, ao passo que na interação existe um equilíbrio dinâmico com influência mútua.

O tratamento e a análise dos dados resultantes dos inquéritos à população já se inserem no método estatístico, o qual também estará presente noutras informações estatísticas, recolhidas e tratadas por diversas instituições (p.e., Instituto Nacional de Estatística (INE)). Em ambos os casos, contribuirão para um conhecimento mais profundo dos diferentes serviços públicos e casos de estudo regionais.

#### **4.2. As técnicas**

Para a realização desta investigação serão utilizadas seis técnicas: revisão bibliográfica, análise documental, levantamentos, análise diferencial, caso de estudo e modelação de informação geográfica.

A revisão bibliográfica foi fundamental no processo de investigação, para substanciar um enquadramento teórico dos problemas e fomentar hipóteses para a sua resolução, o que se é especialmente importante no método hipotético-dedutivo de Karl Popper. Com a análise documental estudaram-se, sobretudo, os programas de governo, os diplomas legais e as diretivas europeias referentes aos serviços públicos e

aos novos conceitos a eles associados (p.e., SIG, SIEG, SSIG e Obrigações de Serviço Público). A aplicação desta técnica permitiu complementar o enquadramento teórico conferido pela revisão bibliográfica. Neste contexto, foi ainda oportuno avaliar a relevância atribuída e as medidas preconizadas para os serviços públicos nos programas, nas políticas e nas estratégias territoriais (p.e., no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)).

No levantamento de dados destaca-se a realização de inquéritos à população, como complemento à revisão bibliográfica e à análise documental. A informação recolhida por esta via permitiu obter conhecimento sobre a oferta e a utilização dos serviços públicos que de outro modo não estaria disponível para o desenvolvimento da investigação. O tratamento da informação estatística, fornecida por entidades oficiais, foi feito através do método diferencial, para detetar semelhanças e diferenças entre os fenómenos e as diversas áreas geográficas.

O recurso à modelação de informação geográfica foi constante ao longo da investigação e foi essencial para o cálculo das áreas de influência (i.e., distâncias-tempo da população residente ao estabelecimento público mais próximo), a tipificação dos territórios e a criação de mapas temáticos.

#### **4.2.1. Inquérito à população**

Com o objetivo de conhecer o modo como as populações utilizaram nos últimos anos e em diferentes contextos territoriais, os vários serviços públicos analisados<sup>4</sup>, bem como quais são as expectativas que têm sobre a sua frequência nos próximos anos, foi realizado um inquérito *online* constituído, no total, por 73 perguntas<sup>5</sup> (Anexos, Figura H-1:402), a maioria das quais do tipo fechado. Este inquérito foi aplicado, numa primeira fase, através da Internet, tendo-se predeterminado que se não se obtivessem os valores de referência estabelecidos<sup>6</sup>, em quantidade e em qualidade, seriam reali-

---

<sup>4</sup> Para uma apreensão mais fácil dos inquiridos no momento da resposta, na formulação do inquérito utilizaram-se designações dos serviços públicos que nem sempre são iguais às oficiais (e que estão apresentadas no Capítulo C). Em Anexos, Quadro H-1:402, é apresentada a tabela de correspondência.

<sup>5</sup> O número de respostas de cada inquirido não corresponde às 73 perguntas, visto que no inquérito existam várias precedências associadas à efetiva utilização de cada um dos serviços públicos estudados.

<sup>6</sup> Dada a heterogeneidade dos municípios em análise e após a consulta das metodologias selecionadas pelo INE em vários dos seus estudos, foi adotada nesta investigação uma abordagem simplificada e que

zados alguns inquéritos presencialmente. Esta opção era, nesta primeira etapa, essencial, dada a extensão dos territórios analisados (16 municípios e 168 freguesias<sup>7</sup>). Como se pode ver em Anexos, Quadro H-2:410, os valores obtidos através do inquérito na Internet demonstraram ser suficientes<sup>8</sup>, pelo que não se desenvolveu esta tarefa *in loco*. A escolha desta técnica aplicada com recurso às novas TIC apresenta vantagens e desvantagens, elencadas no Quadro A-1.

VANTAGENS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso a populações com características diferentes, já que de outra forma seria difícil conhecer a sua utilização dos serviços públicos.</li> <li>• Maior comodidade dos inquiridos a responder ao inquérito.</li> <li>• Menor pressão/influência sobre o inquirido no momento da resposta (p.e., natureza e tempo de resposta).</li> <li>• As aplicações de inquéritos <i>online</i> estão disponíveis, muitas vezes, sem custos de utilização e têm um conjunto de regras de validação de preenchimento, que minimizam os erros na introdução de dados, e permitem criar procedimentos de preenchimento do formulário que se baseiam nas respostas de questões anteriores.</li> <li>• Poupança de tempo, na medida em que neste período o investigador pode estar alocado a outras tarefas, em vez de estar a realizar trabalho de campo.</li> <li>• Poupança monetária, uma vez que não existem gastos associados a deslocações ou à constituição de equipas para a realização do inquérito.</li> </ul>
DESADVANTAGENS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exclusão de públicos que não utilizam a Internet, os quais podem influenciar alguns dos resultados, designadamente os que estão diretamente relacionados com a utilização de TIC na prestação de serviços públicos.</li> <li>• Menor perceção de algumas especificidades relacionadas com as temáticas em investigação, resultante do menor contacto direto com as populações e os territórios em estudo.</li> </ul>

**Quadro A-1 – Síntese das principais vantagens e desvantagens dos inquéritos *online*.**

Elaboração própria, a partir de Gil (1999), Holt-Jensen (2010) e Freixo (2011).

Importa ainda referir que também foram ponderadas outras soluções alternativas ao inquérito à população, designadamente a elaboração de entrevistas (p.e., a presidentes de câmaras municipais ou de associações intermunicipais, a forças locais ou a párocos). A sua exclusão deveu-se, por um lado, a receios de que se registassem alguns problemas de agendamento das entrevistas, que colocassem em causa o prosseguir

---

tem unicamente por base a categorização dos municípios com base na população residente em 2011, de acordo com o último censo. Para criar esta tipificação foi utilizado o método de *Natural breaks* (Jenks). Depois de testadas várias hipóteses de classes, estabeleceu-se que seriam utilizadas seis categorias, dado que demonstrava ser a que melhor respondia às necessidades deste estudo.

<sup>7</sup> Foi utilizada a divisão administrativa em vigor em 2011, que não contempla a fusão de freguesias. Esta decisão teve dois fundamentos: (i) a perceção de que as populações, sobretudo as mais rurais, teriam este mapa mais presente aquando da aplicação dos inquéritos; e (ii) e a maior desagregação geográfica que se obteria para a eventual realização de análises espaciais com os resultados obtidos.

<sup>8</sup> Obtiveram-se 951 respostas consideradas válidas (627 do CE1; 224 CE2; 100 do CE3) e que representam 76,2% das freguesias dos dezasseis concelhos (de acordo com o mapa administrativo em vigor em Portugal, em 2011) e 96,0% dos seus habitantes (97,7% dos residentes do CE1; 87,0% do CE2; 72,7% do CE3). Vide em Anexos, Quadro H-3 – Principais características dos inquiridos, por caso de estudo (em número e em percentagem). Quadro H-3:410, as características dos inquiridos por caso de estudo, designadamente sexo, grupo etário, nível de escolaridade, situação face ao emprego e remuneração mensal líquida do agregado familiar.

mento da investigação, e, por outro, de que a opinião recolhida não contemplasse, à escala municipal, a totalidade desta unidade geográfica.

#### 4.2.1.1. *Objetivos específicos*

Para os vários serviços públicos considerados nesta investigação, o inquérito pretendia obter as informações sintetizadas no Quadro A-2.

OBJETIVOS	QUESTÕES
Identificar e caracterizar a utilização de diferentes serviços públicos nos últimos dois anos.	8, 10, 18, 22, 23, 32, 34, 41, 43, 44, 51 e 53
Percecionar a localização dos estabelecimentos utilizados para os diferentes serviços públicos, os tempos de deslocação associados (habitação principal - estabelecimento), os formatos de atendimento (se aplicável) e as razões da sua escolha (se aplicável).	11, 12, 13, 17, 24, 25, 31, 35, 36, 37, 45, 46, 47, 55, 56 e 64
Reconhecer quais os serviços e as atividades em que existe uma utilização em complementaridade entre os setores público e privado.	14, 15, 28, 29, 38, 39, 48 e 49
Conhecer o grau de satisfação face aos diferentes serviços públicos <sup>9</sup> .	16, 30, 40, 50 e 57
Aferir as expetativas sobre a eventual necessidade de utilização de diferentes serviços públicos nos próximos três anos.	9, 21, 33 e 42
Recolher outras informações relevantes associadas às especificidades de cada serviço público.	19, 20, 26, 27 e 54
Relacionar a utilização dos serviços públicos com a reorganização das suas redes de atendimento presencial ocorrida entre 2010 e 2015, designadamente pelas consequências no acesso e na disponibilidade dos serviços públicos, bem como nos impactos que esta mutação introduziu no quotidiano do(a) inquirido(a) e das populações do seu concelho de residência <sup>10</sup> .	58, 59 e 60
Perceber a importância atribuída às redes de atendimento presencial próximas das populações e às novas formas de prestação <i>online</i> , para cada tipo de serviço público.	61 e 63
Obter informações básicas sobre os inquiridos, os seus movimentos pendulares e o seu agregado familiar.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 62, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72 e 73

#### **Quadro A-2 – Objetivos específicos do inquérito à população.**

Elaboração própria.

#### 4.2.1.2. *Divulgação*

Para o cumprimento destes objetivos, o inquérito *online* esteve disponível entre 16 de março e 30 de abril de 2015, tendo sido divulgado por *e-mail*, através de uma base de dados com cerca de 8.000 contactos válidos, que continha endereços de e-mail de técnicos municipais, associações sociais e culturais, associações de pais e de

<sup>9</sup> De acordo com Costa (2008), os conceitos e os modelos associados à gestão da qualidade dos serviços públicos e da satisfação dos cidadãos são bastante diversos. Nesta investigação, esta temática apenas foi colocada no inquérito apenas com o objetivo de perceber se existem diferenças territoriais na perceção da qualidade dos serviços públicos prestados.

<sup>10</sup> Admite-se que estas questões constituam um exercício difícil para os inquiridos, na medida em que poderão não conseguir diferenciar a sua opinião/experiência pessoal do impacto sentido no seu município. Ainda assim, optou-se por manter estas perguntas no inquérito, admitindo que a limitação acima mencionada possa influenciar os resultados obtidos.

utentes de saúde, outras forças locais, docentes, investigadores e de algumas empresas privadas. Nestes *e-mails* de divulgação foi solicitada a resposta ao inquérito na ótica do cidadão/utilizador e a partilha desta informação com contactos que pudessem, eventualmente, se enquadrar nos casos de estudo desta investigação. Esta informação foi enviada por duas vezes: no início do estudo, em meados de março, e uma semana antes de encerrar a recolha de dados através do inquérito *online*, agradecendo a colaboração de quem já tinha participado no estudo e referindo que quem ainda pretendesse o poderia fazer até à data definida para o término desta tarefa. Do ponto de vista institucional foram ainda enviados *e-mails* para as juntas de freguesia dos dezasseis municípios e para as sedes da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e das comunidades intermunicipais (Associação de Municípios da Região de Setúbal (AMRS), Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central (CIMAC) e Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIMBA)) que cobrem este território, solicitando apoio na divulgação da informação, junto dos seus contactos. Nenhuma destas instituições deu qualquer tipo de resposta. Por fim, foram também contactadas as principais universidades e escolas politécnicas com o mesmo propósito. Apenas a (UNL) (FCSH – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e FCT – Faculdade de Ciência e Tecnologia) e o Instituto Politécnico de Beja (IPB) procederam à divulgação junto da comunidade académica e científica.

As redes sociais foram outro canal importante para a difusão do inquérito, designadamente em grupos do Facebook e, em menor escala, do LinkedIn. Esta divulgação pressupôs a pesquisa de grupos fechados associados aos territórios em estudo. No total, o inquérito foi divulgado com uma periodicidade bissemanal em cerca de quarenta grupos do Facebook, durante o período em que decorreu a recolha de dados. Ambas as abordagens (*e-mails* e redes sociais) permitiram, pelo crítica obtida, atingir vários públicos e estabelecer práticas colaborativas na partilha da informação.

#### **4.2.2. Cartografia, análises espaciais e modelação de informação geográfica**

O recurso aos sistemas de informação geográfica foi constante nesta investigação, com o propósito de criar mapas temáticos e de realizar análises espaciais/modelação da informação geográfica. Foi utilizado o *software ArcGIS for Desktop*,

da *Esri*, na versão 10.2 e com o nível de licenciamento *Advanced*. Foi ainda necessário utilizar duas das suas extensões, o *ArcGIS Network Analyst* e o *ArcGIS Spatial Analyst*.

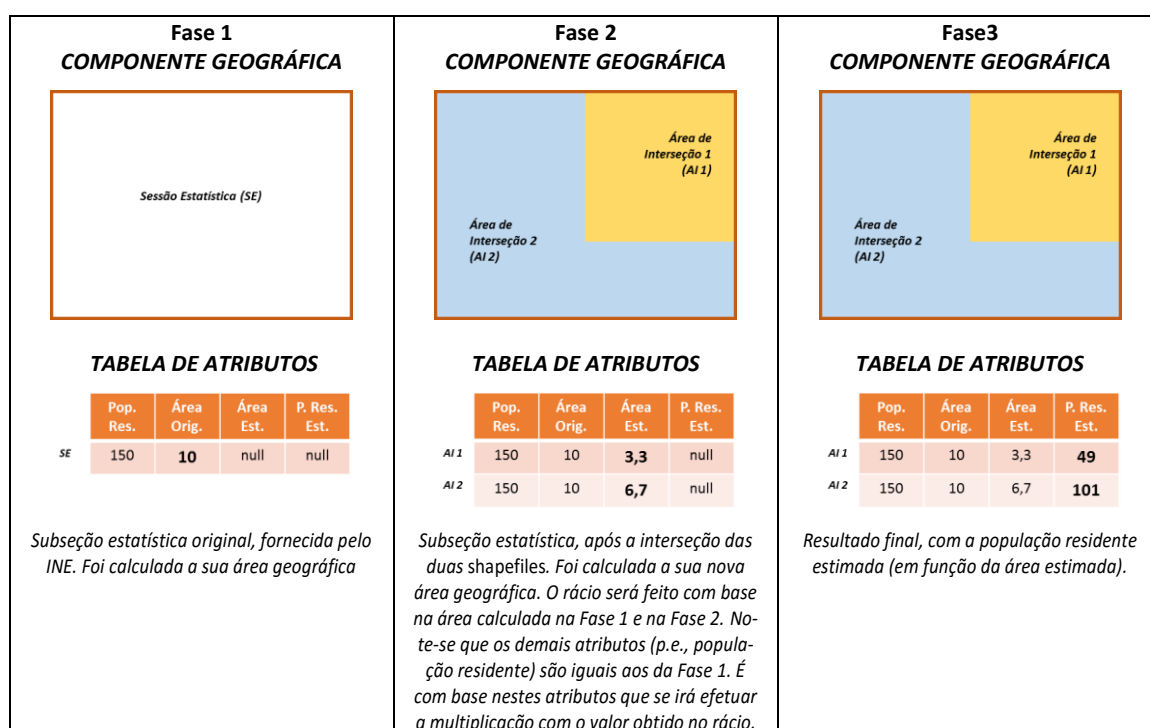
Do ponto de vista das análises espaciais e da modelação de informação geográfica foram determinadas as áreas de influência para os vários serviços públicos (para Portugal continental e para os casos de estudo regionais) e tipificados os diferentes territórios. Para o cálculo das áreas influência foi necessário: (i) obter a informação sobre a localização dos estabelecimentos e proceder à sua georreferenciação (realizada através do sítio da internet *BatchGeo*)<sup>11</sup>; (ii) executar, com base nas ferramentas do *ArcGIS Network Analyst* e na rede viária existente (que contempla desde autoestradas até caminhos municipais), as áreas de influência para os seguintes intervalos de tempo (em minutos) – 0-5, 6-15, 16-30, 31-60 e 60 ou mais<sup>12</sup>. Note-se que o resultado obtido

---

<sup>11</sup> Para a realização desta investigação foi necessário recolher a informação com os endereços dos estabelecimentos físicos afetos aos vários serviços públicos estudados, dentro de cada grande grupo, de modo a mapear e a realizar diversas análises espaciais, ao longo dos capítulos C, D e E. Na **educação**, as taxas de sucesso da georreferenciação para a rede pública, por tipo de estabelecimento, foram as seguintes: 92,0% nos jardins-de-infância; 94,0% nas escolas básicas; 95,1% nas escolas básicas e secundárias; 98,7% nas escolas secundárias; 93,8% nas escolas profissionais; e 100,0% nas escolas artísticas. Os dados foram retirados do sítio da Internet da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) (<http://www.dgeec.mec.pt/>). Para o ensino superior não existe uma listagem com todos os polos universitários e politécnicos existentes em Portugal continental, pelo foi necessário pesquisar nos sítios da Internet de cada instituição de ensino e, no final, totalizaram-se 111 estabelecimentos (recolha a partir do sítio da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), em <http://www.dges.mctes.pt/>). Deste modo, não se consegue obter a percentagem de unidades corretamente georreferenciadas, mas admite-se que alguns deles possam não estar mapeados, sobretudo os de menor dimensão. Na **saúde**, a fonte da informação foi o Portal da Saúde (<http://www.portaldasaude.pt/portal>) para os cuidados primários, os cuidados hospitalares e os serviços convencionados. Considerando que estes dados tinham as coordenadas geográficas, todos eles foram corretamente georreferenciados. Já para os serviços continuados e integrados, os endereços foram consultados no sítio da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) (<http://www.acss.min-saude.pt/>), mapeando-se cerca de 98,1% dos estabelecimentos. Nos **eventos de vida**, recorreu-se aos sítios da AT ([www.portaldasfinancas.gov.pt/](http://www.portaldasfinancas.gov.pt/)), do ISS (<http://www4.seg-social.pt/>), do IRN (<http://www.irn.mj.pt/>) e da Agência de Modernização Administrativa (AMA) (<http://www.ama.pt/>). Ao nível do sucesso da georreferenciação, obteve-se 100,0% para a AT, 96,3% para o ISS, 97,6% para as Conservatórias do Registo Automóvel, 99,7% para as Conservatórias do Registo Civil, 98,0% para as Conservatórias do Registo Comercial, 99,3% para as Conservatórias do Registo Predial e 97,2% das Lojas do Cidadão. Na **defesa e segurança**, os endereços dos comandos e dos postos territoriais foram retirados nos sítios institucionais da GNR (<http://www.gnr.pt/>) e da PSP (<http://www.psp.pt/>), conseguindo-se, para ambos, 100% de êxito na georreferenciação. Por fim, na **justiça**, a informação de contactos dos contactos foi obtida junto do Ministério da Justiça (<http://www.citius.mj.pt/Portal/MapaJustica.aspx>), tendo sido corretamente georreferenciados 98,4% dos tribunais existentes antes da reforma do mapa judiciário e 98,7% depois da sua introdução. Note-se, contudo, que estes valores correspondem apenas a 7 (2012) e a 2 (2014) tribunais não georreferenciados, pelo que o elevado valor percentual que representam está associado com o elevado número de especialidades que têm. Os Julgados de Paz foram identificados no seu sítio (<http://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/>) e todos foram devidamente mapeados.

<sup>12</sup> Estes intervalos de tempo são também utilizados nalgumas questões, no inquérito realizado à população (vide Anexos, Figura H-1:402).

exprime a distância em minutos considerando a deslocação em automóvel, nos limites máximos de velocidade que lhe estão associados. Adicionalmente, estes resultados apenas analisam o estabelecimento mais próximo, ainda que possam existir casos em que ele não é, por opção do cidadão ou por imposição legal/administrativa, o utilizado pelos cidadãos. Para obter uma estimativa quantitativa da população servida por cada área de influência, por NUTS II e III, foi cruzada a *shapefile* das áreas de influência com a *shapefile* das secções estatísticas do INE (a qual tem informação respeitante à população total e por grupos etários, bem como das freguesias, dos municípios e das NUTS). Desta interceção de *shapefiles* foi estimada a população para cada intervalo de tempo. Para tal, numa primeira fase, realizou-se um rácio do valor da área original da subsecção estatística original e o valor da área após a interceção das duas *shapefiles* referidas. Posteriormente, com base no valor obtido neste rácio (variável entre 0 e 1), foi multiplicado este valor pelo valor da população residente. A Figura A-3 ilustra este processo.



**Figura A-3 – Metodologia em ambiente SIG para a quantificação da população estimada por área de influência (esquemática simplificada).**

Elaboração própria.

Já no que concerne à tipificação dos diferentes territórios – um dos objetivos desta investigação – a abordagem metodológica será descrita com pormenor no início

do Capítulo D, em virtude de haver uma maior necessidade de fundamentar com detalhe as várias opções tomadas. Durante a realização desta investigação esta metodologia foi apresentada em alguns congressos científicos com *peer review*, tendo recebido críticas positivas (p.e., Tomé e Oliveira, 2012; Tomé, 2014a).

## 5. A ESTRUTURA DA TESE

O presente capítulo (*Introdução*) apresenta o tema da investigação, bem como os desafios, a relevância, a oportunidade, os objetivos, os casos de estudo e o horizonte temporal que lhe estão inerentes. Na fase seguinte, são explanados os métodos e as técnicas utilizados para a obtenção dos resultados e, por fim, sumariada a organização do documento.

O capítulo B (*Dos conceitos-base às dinâmicas da oferta e da procura dos serviços públicos*) apresenta duas subdivisões. No subcapítulo B.1 (*Os serviços: conceito(s), agentes e território*) são expostas temáticas como a evolução do conceito de serviço, as dificuldades na sua definição e classificação, as suas especificidades, as mudanças nos agentes, as dinâmicas na conceção e utilização dos serviços e as principais teorias (neoclássicas, comportamentais, institucionais e evolucionistas) que podem explicar a sua localização. Importa referir que, ainda que o principal objeto de estudo sejam os serviços públicos, esta abordagem inicial sobre os serviços revelou-se importante para: (i) enquadrar os serviços públicos no corpo teórico dos serviços, colocando em evidência as semelhanças e as diferenças nos processos de conceção, distribuição e utilização; (ii) tornar mais perceptível os seus desafios atuais e os novos modelos e as novas abordagens teórico-concetuais que lhe estão associadas; e (iii) contribuir para a comunidade científica com um trabalho de síntese que apresenta uma perspetiva inovadora, que se tenta diferenciar dos trabalhos publicados sobre a matéria e que são, em geral, bastante semelhantes entre si. No subcapítulo seguinte (*Os serviços públicos: das abordagens tradicionais às problemáticas (e exigências) do século XXI*) é consubstanciado o corpo teórico referente aos serviços públicos, que enfoca aspetos como as diversas áreas científicas que influenciam os serviços públicos (jurídica, económica, da gestão, política, organizacional e europeia), as lógicas da conceção e utilização dos serviços públicos (designadamente, no que concerne aos formatos físicos e virtuais), às es-



pecificidades da localização dos serviços públicos, os desafios que estes enfrentam atualmente e os contributos que a abordagem dos SCA podem dar para a gestão dos serviços públicos e a respetiva gestão territorial. Foi ainda realizada uma análise que procurou relacionar os principais aspetos teóricos elencados (i.e., gestão, relação do Estado com os cidadãos e as empresas, modernização e inovação e preocupações de índole territorial) com as intenções manifestadas nos dezanove programas de Governos da República, de 1975 a 2014. De notar que nos subcapítulos B.1 e B.2 foram ainda apresentados os conceitos de referência adotados nesta investigação para as noções de *serviços* e de *serviços públicos*, respetivamente.

No capítulo C (*Os serviços públicos em Portugal: evolução nas últimas décadas*) são elencadas as principais mutações sociais, demográficas e económicas ocorridas nas últimas décadas, as quais afetam direta ou indiretamente a provisão de serviços públicos. Posteriormente, é realizada uma análise crítica dos principais documentos sobre os serviços públicos, de carácter generalista e setorial, criados e aplicados de 2005 a 2015 (XVII-XIX Governos Constitucionais). Para cada tipo de serviço público estudado, além da caracterização sumária e da explicação das lógicas de implantação territorial das unidades ou dos formatos considerados nesta investigação, foram quantificados alguns dados de natureza geográfica (por NUT II), para evidenciar as diferenças na sua distribuição espacial: (i) número de prestadores de serviços públicos, considerando apenas os formatos de atendimento presencial; (ii) rácio entre a população residente por NUT II e o total de serviços públicos existentes, o qual exprime um valor médio de cidadãos afeto a cada unidade; e (iii) distância-tempo da população ao equipamento mais próximo. Adicionalmente, para perceber quais as perspetivas de evolução dos vários serviços públicos, a curto e a médio prazo, foram também consultadas as medidas sugeridas pela *Troika*, aquando da assinatura do Memorando de Entendimento em 2011, e outras medidas (estratégicas ou operacionais) em curso ou em vias de serem executadas. Este capítulo é finalizado com algumas considerações sobre as relações (indissociáveis) da reorganização das redes de serviços públicos e da administração territorial do país e com uma síntese dos principais desafios de gestão socioterritoriais que os serviços públicos enfrentam em Portugal.

No capítulo D (*O território como elemento diferenciador na oferta e na procura de serviços públicos: retrato(s) de Portugal continental em 2011*) apresentam-se, numa primeira fase, os pressupostos e a metodologia adotada para a modelação de informação geográfica, bem como as suas limitações. Em seguida, são analisados os resultados obtidos para cada eixo temático e são identificadas as principais dinâmicas de Portugal continental, em 2011, e uma síntese territorial por NUTS II. Este capítulo termina com a identificação e a caracterização dos tipos de territórios existentes em Portugal continental e a quantificação da repartição dos vários serviços públicos estudados. Com base nos resultados obtidos são realizadas reflexões sobre a (re)organização das redes de serviços públicos e sobre como os serviços públicos podem contribuir para a melhoria da coesão e do desenvolvimento dos territórios.

Em função dos resultados obtidos para a diferenciação dos territórios e tendo como pressuposto-base desta investigação que o território é um elemento diferenciador na oferta e procura de serviços públicos (já corroborado a uma escala nacional nos capítulos C e D), aprofundou-se uma observação à escala regional. No capítulo E (*Casos de estudo regionais: das visões setoriais às estratégias de base territorial*) são apresentados os casos de estudo e os resultados obtidos através do inquérito à população para cada tipo de serviço público, no que concerne aos modos de utilização nos últimos dois anos, à acessibilidade e proximidade geográfica, aos impactos das reorganizações das redes para o quotidiano dos inquiridos e para o seu município, ao grau de satisfação e às expectativas de utilização nos próximos três anos. Para finalizar o capítulo reflete-se sobre os resultados apurados com os inquéritos e as suas relações com os territórios.

Por fim, no capítulo F (*Discussão e Conclusões*) são sistematizados os principais resultados e contributos desta investigação, considerando as perguntas que se formularam no presente capítulo (*vide* ponto 1.), bem como apresentados os novos desafios de investigação passíveis de serem encetados futuramente.

## **B. DOS CONCEITOS-BASE ÀS DINÂMICAS DA OFERTA E DA PROCURA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

### **1. OS SERVIÇOS: CONCEITO(S), AGENTES E TERRITÓRIO**

A expansão dos serviços, cujo contributo para o desenvolvimento económico já era reconhecido em meados da década de 80, surge como consequência da reestruturação das economias dos países desenvolvidos e das economias emergentes, fundindo dinâmicas do passado com as configurações territoriais e de bem-estar social atuais (Mérenne-Schoumaker, 2008), que fomentam o aparecimento de novas formas de distribuição e articulação espaciais. Assim, como refere Alves (2005b:7), “os serviços ao contribuírem para uma crescente diversidade de comportamentos individuais e coletivos, proporcionam uma multiplicidade de escolhas em termos de modos de vida que permitem perspetivar tendências na organização dos territórios, cada vez mais diversificadas e, ao mesmo tempo, inovadoras.”

Mérenne-Schoumaker (1996) identifica três fases de evolução dos serviços: (i) até meados dos anos 60, em que os serviços crescem para dar resposta às necessidades da população no pós-guerra (com destaque para os serviços administrativos, jurídicos, fiscais, viários e comerciais); (ii) entre 1965-75, através da externalização de funções de serviço que não são estratégicas no processo de produção, mas que têm um elevado custo (p.e., vigilância, limpeza, restauração e processos administrativos); e (iii) desde 1975, em que se desenvolvem serviços associados à evolução tecnológica e às novas características da procura (p.e., serviços de consultoria, estudos e testes, e, mais recentemente, orientados para a melhoria da qualidade de vida e bem-estar das populações, individual ou coletivamente).

De acordo com a mesma autora (2008), existem cinco fatores que são responsáveis pelo crescente domínio dos serviços na economia: (i) o processo de pós-industrialização, que tendo vindo a aumentar, a diversificar e a complexificar a prestação de serviços; (ii) o célere progresso tecnológico e das inovações associadas (que afetam a produção, a gestão e a utilização dos serviços), que tem, por um lado, originado um reajustamento dos serviços tradicionais e, por outro, criado novas atividades;

(iii) as consequências da mundialização económica e das mudanças nas estruturas e nos modos de produção, que têm impactos na desmaterialização e desterritorialização dos serviços, especialmente visíveis nas atividades financeiras, turísticas e culturais; (iv) as mudanças sociais, económicas e demográficas (com reflexos nos valores da sociedade), que contribuem para a fragmentação da procura (e, por conseguinte, da oferta) dos serviços às pessoas e às empresas; e (v) a ação do Estado, produtor e/ou regulador de um conjunto de serviços considerados de interesse público, sem ignorar que, por vezes, tem de aplicar diretivas europeias e/ou gerir e articular serviços públicos a diferentes escalas (da supranacional/transfronteiriça à local).

A emergência de uma sociedade de serviços levanta um conjunto de contradições: “remete para uma posição residual funções que se tornaram motoras há apenas algumas décadas, cria novas hierarquias funcionais, põe em causa categorias conceituais como «público» e «privado», obriga a repensar o papel do «Estado» e é geradora de novas desigualdades sociais e «articulações» territoriais” (Teixeira, 2006:232).

Ao longo deste subcapítulo será apresentada, numa primeira fase, a discussão teórica em torno dos conceitos, dos princípios e das dinâmicas dos serviços, o que constitui uma etapa essencial para compreender, na segunda parte deste estudo, as especificidades dos serviços públicos.

### **1.1. A evolução dos estudos sobre os serviços**

No último século, os serviços têm sido estudados por diferentes prismas. Fisher (1935) e Clark (1940) foram os primeiros autores a consubstanciar um corpo teórico autonomizado sobre as atividades terciárias<sup>13</sup>, contribuindo para o surgimento da *Teoria dos três setores económicos*. Num contexto em que aumenta a procura de serviços finais e há um incremento da produtividade e pouca concorrência, Fisher (1935) corre-

---

<sup>13</sup> A expressão de *setor terciário* (e respetivas derivações) surge nos trabalhos de Fisher na década de 30 e é amplamente difundida nas seguintes, graças às investigações de Clark (1940) e Fourastié (1949). Este conceito está associado às atividades de serviços que então eram reconhecidas como terciárias, denotando uma ordem de enunciação (i.e., deve ser analisada tendo em conta as atividades primárias (agrícola) e secundárias (industrial) que as antecedem) e que, desta forma, contribuem para um conceito residual e negativo, onde são incluídas todas as atividades que não se inseriam nos dois principais setores, o que se veio a revelar problemático quando as estruturas de emprego e de produção nos países desenvolvidos passam a ser dominadas pelos serviços.

lacionou as estruturas de emprego dos países mais desenvolvidos com o crescimento dos serviços e as suas dinâmicas macroeconómicas, defendendo que a população que trabalhava na indústria e que tinha sido despedida massivamente não poderia regressar às atividades agrícolas, devendo passar a trabalhar nos serviços. Já Clark (1940) concluiu que os serviços ao não serem afetados por ciclos de desemprego asseguram a estabilidade do lado da oferta e da procura (i.e., não originavam crises de excesso de produção ou quebra de consumo dos bens produzidos pela indústria). A conjugação da melhoria dos rendimentos, da redução do horário de trabalho e da diminuição do desemprego permitiria aumentar a produção de bens industriais e o consumo de serviços individuais (sobretudo, os mais avançados), originando um crescimento do emprego nos serviços. Mais tarde, graças aos trabalhos de Fourastié (1949 e 1952), Stigler (1956) e Fuchs (1968), consolidou-se a ideia de que a produtividade nos serviços é inferior à dos outros setores de atividade e que um crescimento da procura resulta no aumento das estruturas de emprego, as quais são mais intensivas em trabalho. A par das estruturas de emprego é também analisada a produtividade nos serviços, que varia de acordo com a sua natureza e estrutura operacional, denotando ainda a dificuldade da incorporação das lógicas do setor industrial nos serviços. Esta questão mereceu várias críticas de autores como Gershuny (1978), Momigliano e Siniscalco (1982), Gershuny e Miles (1983), De Bandt (coord.) (1985) e Siniscalco (1985), uma vez que é impossível aplicar tendências globais do setor dos serviços aos seus diferentes ramos de atividade.

A evolução das linhas de investigação de Fisher e Clark deu origem à *Extensão da teoria dos três setores económicos*, que teve como principais autores Gottmann (1961), que propôs a criação de um quarto setor de atividade, e Abler e Adams (1977), que foram mais longe e sugeriram ainda um quinto setor.

Os contributos de Touraine (1969) e Bell (1973), com o *advento da sociedade pós-industrial*, e de Machlup (1962) e Porat (1977), com a *economia da informação*, estão inseridos numa visão mais sofisticada das ideias de Fisher e Clark, em que o conhecimento e as TIC desempenham um papel essencial. Para os autores que defendem o advento da sociedade pós-industrial é necessário apostar na qualificação do capital humano, privilegiando as profissões e as atividades que têm maior impacto na geração

de conhecimento. Contudo, Hepworth (1989) defendeu que a questão do conhecimento não era uma novidade, uma vez que já existia na produção, na distribuição e no consumo dos bens industriais. O fator diferenciador resulta do potencial conferido pelas redes e pelos sistemas informáticos na troca de informação, bem como na integração económica dos países. Já na corrente da economia da informação, as análises estão focadas no impacto que a incorporação de tecnologia tem na produção de serviços (p.e., a montante exige maiores qualificações e especialização dos trabalhadores; a jusante implica novos modos de produção, de processamento, de armazenamento, de distribuição e de utilização da informação). Para Ferrão (1992:6), “trata-se de uma interpretação mais social (a da passagem a uma sociedade pós-industrial) ou tecnocrática (economia da informação) de uma mesma tendência que, em ambos os casos, é considerada fulcral para o progresso das sociedades atuais: a crescente importância que se reconhece à produção e circulação das *ideias* e do *saber*.” Neste contexto, surgiram ainda três outras designações: *sociedade da abundância* (Galbraith, 1958), *sociedade dos serviços* (Walker, 1985) e *nova economia* (Ochel e Wagner, 1987), menos utilizadas no meio académico (Alves, 2005b).

Estas abordagens, designadas na literatura como *tradicionais*, defendem que estamos perante uma nova fase económica, em que a indústria vai perdendo importância e os serviços se afirmam como o motor do crescimento e da modernização das economias. Contudo, estas análises “pecam pela homogeneidade e interdependência que atribuem a cada setor, quando, na realidade, são muito variados os comportamentos das atividades integradas em cada ramo e inúmeras as interdependências intra e intersetoriais” (Teixeira, 2006:233).

Em resposta surge a *perspetiva integradora*, para a qual o processo de terciarização é uma consequência da reestruturação dos sistemas produtivos. Além de contrapor a argumentação de Fisher e Clark, acreditam que as mudanças que se estavam a verificar na sociedade não eram “tanto pelo declínio da indústria e pela ascensão do terciário, mas antes pelas modificações da relação existente entre esses dois setores. (...) Nem o setor industrial desapareceu, nem os serviços substituíram a produção de bens” (Hirschhorn, 1985:25).

A emergência desta corrente leva a que se analise o papel dos serviços no desempenho económico de outras atividades e nas mudanças macroeconómicas, notabilizando-se as investigações de Greenfield (1966), que diferencia os serviços de consumo final (*consumer services*) e de apoio à produção (*producer services*), bem como os estudos de Stanback (1979) – que utiliza uma proposta de classificação de Greenfield (1966) – e Noyelle e Stanback (1984), que tentam ainda compreender como eles são produzidos.

Mais tarde, Gerhuny (1978), Stanback et al. (1981), Gershuny e Miles (1983) e Noyelle (1985) afirmam que estávamos perante novas lógicas económicas – que o primeiro autor designou de *self-service economy* e os demais autores referidos de *new economy* – que foram substituindo o modelo económico do pós-guerra, em falência desde os anos 60.

Na abordagem do *self-service economy*, os consumidores – individuais ou empresas – podem adquirir serviços ou, em alternativa, bens para a autoprodução do serviço (p.e., deixar de utilizar a lavandaria devido à aquisição da máquina de lavar roupa e do ferro de engomar; substituir o transporte público pelo individual) com um custo mais favorável, o que levaria a uma redução da procura de serviços e ao aumento da produção de bens industriais. Contudo, esta visão não foi consensual e, na prática, o crescimento da produção de bens originou também um incremento dos serviços, seja pela incorporação de serviços nos bens ou pela obrigatoriedade/complementaridade entre eles (p.e., a aquisição de um veículo implica a realização de um seguro, manutenções periódicas e reparações) (Alves, 2005b; Teixeira, 2006).

Já para os defensores da *new economy*, as alterações que se registam nos serviços devem-se às recomposições estruturais e à emergência de um novo sistema económico no pós-guerra. Neste contexto, destacam-se os contributos de Gershuny e Miles (1983), com a obra *The new service economy*, onde fazem uma reflexão sobre o conceito de serviços, os seus métodos de classificação (propondo uma classificação em *serviços mercantis* e *não mercantis*) e as transformações que neles ocorreram, designadamente no que concerne às estruturas, organizações, emprego, inovação, tecnologias e, por conseguinte, aos modos de prestação do serviço. Os autores “além dos fatores tradicionalmente considerados (aumento da procura de serviços de acordo com

o posturado de Engel<sup>14</sup>; mudanças relacionadas com o crescimento diferencial da produtividade entre setores) referem a importância das alterações no modo de prestação de serviços finais (aumento dos serviços intermédios ao consumidor, em consequência do consumo crescente de bens materiais), o papel da procura intermédia de serviços (subcontratação) e as alterações na estrutura de emprego por atividades («terciarização» das profissões)” (Teixeira, 2006:235).

Em Itália destacam-se ainda os contributos de Momigliano e Siniscalco (1982) e Siniscalco (1985). Tendo como ideia-base que a indústria recorria cada vez mais aos serviços, consideram que existe uma relação direta entre a maior utilização dos serviços intermédios pelo setor secundário e o incremento da produção industrial. Estas ideias também são corroboradas por Lanvin (1991), que defende uma *desmatériação* da produção industrial resultante da maior personalização conferida pelas atividades de serviços, e Téboul (2002:19), que considera que “a distinção entre indústria e serviços é pouco importante (...) [uma vez que] estes dois setores evoluem em simbiose: os serviços não podem prosperar na ausência de um setor industrial poderoso e a indústria depende dos serviços.”

### **1.1.1. A diversificação temática**

Desde a década de 80 que se tem assistido a uma crescente pluralidade de temas abordados no seio dos serviços (Quadro B-1). Ainda assim, importa referir que estas delimitações concetuais são de difícil operacionalização (p.e., serviços às pessoas, serviços de proximidade e serviços sociais podem estar incluídos na definição mais genérica de *serviços de consumo final*), o que também se manifesta pela quantidade de estudos em diferentes contextos geográficos (p.e., em França há várias publicações sobre os *services à la personne*, mas em Portugal existem poucas).

---

<sup>14</sup> De acordo com a Lei de Engel, há uma relação direta entre os rendimentos das famílias e a estrutura do consumo. Assim, quanto menor for o rendimento de uma família, maior será a proporção dos rendimentos gasta em alimentação e menor na saúde, na cultura, no lazer e na habitação, entre outros.



DESIGNAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	ESTUDOS DE REFERÊNCIA
<b>SERVIÇOS DE APOIO À PRODUÇÃO</b>	Conjunto de atividades heterogêneas (p.e., consultoria técnica, investigação e desenvolvimento, serviços financeiros e apoio jurídico) destinadas ao consumo intermédio por parte de outras atividades. Este grupo assume uma função vital no desenvolvimento económico e apresenta elevado dinamismo económico, bem como nas taxas de emprego.	Marshall (1981) De Brand (coord.) (1985) Delgado (1991) Domingues (1993) Pereira (1994) Pires (2002)
<b>SERVIÇOS DE CONSUMO FINAL</b>	Atividades que visam suprir as necessidades essenciais da população, empresas e Estado (p.e., alimentação, saúde, educação e segurança), mas também as que têm relevância social, mesmo que não sejam consideradas de primeira necessidade (p.e., arte e desporto). Em ambos os casos, podem ser oferecidas por entidades públicas e/ou privadas	Berry (1966) Gaspar (1972)
<b>SERVIÇOS ÀS PESSOAS</b>	Em França, onde este conceito é mais estudado e tem inclusive legislação específica, é entendido como atividade destinadas a responder às necessidades quotidianas da população, estando subdivididas em três grupos: serviços à família (p.e., infantários), serviços às pessoas fragilizadas (p.e., apoio domiciliário a idosos e deficientes) e serviços à coletividade (p.e., jardinagem).	Archambault (1985) Defontaine (2006) Devetter e Jany-Catrice, (2009) Lesellier (2009)
<b>SERVIÇOS SOCIAIS</b>	Têm como objetivo assegurar a valorização das pessoas e contribuir para o bem-estar e para a qualidade de vida individual e coletiva (p.e., apoio social e trabalho doméstico).	Galper (1975) Kahn (1979) Le Grand (1982) Foldvary (2006)
<b>SERVIÇOS DE PROXIMIDADE</b>	Conceptualmente próximos das definições de serviços às pessoas e de serviços sociais, apenas se diferenciam deles pela proximidade física (espaço onde o serviço é prestado, que pode ser junto da população (p.e. bairro ou quarteirão) ou no domicílio do cliente) e relacional (em que mais importante do que a objetividade da localização territorial, é a subjetividade inerente às relações estabelecidas entre os vários atores envolvidos) (p.e., gestão do espaço público, salvaguarda do património, integração e animação social). De acordo com Bonamy e May (coord.) (1994), este conceito tem a sua origem nos princípios da reciprocidade e promove a integração social, o que se reflete na sua estrutura orgânica, que inclui profissionais, voluntários e consumidores/utilizadores.	Laville (dir.) (1992) Roque Amaro (1997) Evaristo (1999) Simões (1999) Barcet e Bonamy (2007)
<b>SERVIÇOS CULTURAIS</b>	Atividades artísticas e de entretenimento (p.e., museus, exposições, bibliotecas e concertos) destinadas à população e que podem nalguns casos serem consideradas <i>serviço público</i> .	Claval (1995) Umbelino (1999) Henriques (2000 e 2003) Scott (2000) Costa (2002)

**Quadro B-1 – Principais tipificações e temas abordados nos serviços.**

Elaboração própria.

Contudo, estas investigações vão além do *tipo de serviços* e apresentam uma multiplicidade de temas e de áreas científicas, como a ciência política, o direito, a economia, a gestão, a sociologia e a geografia. Os serviços públicos também começam a ser mais estudados, seguindo as mesmas linhas de investigação. Nos temas eminentemente territoriais, em ambos os casos, evidenciam-se as investigações relacionadas com a localização dos serviços públicos, a diversas escalas geográficas (da intraurbana à internacional) e o seu papel no desenvolvimento regional e local (Quadro B-2).

	CARACTERÍSTICAS	ESTUDOS DE REFERÊNCIA		
SERVIÇOS	Imaterialização dos serviços	Gershuny (1978) Walker (1985) Scott e Storper (1986)	Scott (1988) De Bandt (1995) Gallouj e Gallouj (1996)	Mérenne-Schoumaker (2008)
	Mutações no sistema económico	Mamsfield (1968) Levitt (1972) Gershuny e Miles (1983)	Bairrada (1989) Lanvin (1991) Téboul (2002)	Bryson, Daniels e Warf (2004)
	Emprego	Urry (1983 e 1986) Gershuny e Miles (1983) Teixeira (1988)	Pires (1989) Thirift e Leyshon (1992)	Bonamy e May (coord.) (1994) Bonamy e Barcet (1995)
	Produtividade	Fourastié (1952) Bailly et al. (1987)	Momigliano e Siniscalco (1982) Siniscalco (1985)	Barcet (1987) Stanback e Noyelle (1988)
	Inovação e modernização	Gershuny (1982) Langeard (1991)	Ferrão (1992) Gallouj (2002)	Alves (2005a e 2005b) Gallouj e Djellal (2011)
	Internacionalização	Gaspar (1988)	Santiago (2011)	
	(Re)localização espacial	Alonso (1964) McDowell (1983) Rouseset-Deschamps (1984)	Bailly e Bonamy (1988) Gadrey (1996) Wackermann (1997) Teixeira e Pires (2001)	Gartner e Ortig (eds.) (2011)
SERVIÇOS PÚBLICOS	Mutações do conceito e dos agentes	Gore (1995) Stoffaes (1995) Rachline (1996)	Alves (2005a, 2005b e 2005c) Marques (2009)	Fenwick e McMillan (2010)
	Reformas Administrativas e Evolução do Estado Social	Araújo (1999 e 2002) Taylor (1999) Wollmann (2003) Smith (2005)	Peters e Falk (2008) Moreira, Jalali e Alves (2008) Wollmann e Marcou (2010)	Carreia e Silva (2013) Barbier, Rogoswki e Colomb (2015)
	Aplicação do Direito Comunitário da UE	Auby (1998) Grard (2007)	Calvão da Silva (2008) Cardoso (2010)	Dubos e Kauffmann (dir.) (2009)
	Emprego	Reich (1993)	Corby e White (1999)	Gouveia (2007)
	Produtividade, Gestão e Financiamento	Halachmi e Bouckaert (eds.) (1996) Drewry, Greve e Carsten (2005) Osborne e Brown (eds.) (2005 e 2013)	Ferreira (2006) Windrum e Koch (2008) Milakovich (2011)	Andrews e Entwistle (2013) Dunleavy e Carrera (2013)
	Inovação e modernização	Hartley (2005) Osborne e Brown (eds.) (2005 e 2013)	Ferreira (2006) Windrum e Koch (2008)	Milakovich (2011) Pollitt (2011)
	Localização	Friedman (1975) Beavon (1981) Drezner e Hamacher (eds.) (2004)	Gaspar, Simões e Marin (2006) Mérenne-Schoumaker (2008)	Pollitt (2011)
	Serviços públicos no desenv. regional e local	Daniels (1975) Ferrão (1992)	Marshall e Wood (1995) Richards (2006)	Haddock et al. (2012)

**Quadro B-2 – Principais temas, estudos e autores de referência nos serviços e nos serviços públicos.**

Elaboração própria.

No caso dos serviços públicos existem ainda diversos estudos setoriais, destacando-se pelo maior número de publicações as áreas da saúde (Simões, 1989; Santana, 1993, 2004, 2005 e 2007 (coord.); Costa, 2011; Gatrell e Elliott, 2009; Eira, 2010; Corburn, 2013; Santinha, 2014), da educação (Fonseca, 1984; Nunes, 1991; Carneiro, 2000; Correia, 2000; Teodoro, 2003; Lima, 2011; Ball, 2012), dos eventos de vida (Cos-

ta, 2008; Marques, 2009; Tomé, 2013<sup>a</sup>; Tomé e Teixeira, 2013), da justiça (Santos e Gomes, 2007; Gomes e Araújo (coords.), 2012a e 2012b; Gomes, 2013; Mayo, Koessl, Scott e Slater, 2014) e da defesa e segurança (Santos, 1999; Accenture, 2006; Lourenço et al., 2006; Oliveira, 2006; Barbosa, 2009; Brito, 2010).

### **1.1.2. As relações entre os serviços e o território**

Ao longo das últimas décadas, vários autores analisaram diferentes modelos de cidade, onde contemplavam áreas para as atividades económicas (p.e., consumo, serviços e/ou indústria)<sup>15</sup>. A localização dos serviços tem sido abordada de diferentes modos, que se podem agrupar pelo seu carácter: (i) teórico/académico, visando encontrar as regularidades em detrimento das particularidades e que estão na génese das principais teorias neoclássicas da localização dos serviços; e (ii) indutivo, em que o objeto de estudo é o inverso (i.e., valorização das particularidades face às regularidades), o que permitiu identificar múltiplos critérios de localização e compreender as relações entre as características do território e os diferentes tipos de serviços.

Dentro desta linha de investigações destacam-se, na década de 30, os contributos de Christaller e Lösch, com a *Teoria dos Lugares Centrais*, Hoyt, com a *Teoria da Base de Exportação*, e, mais tarde, Thorngren (1970) e Bird (1971), que estudaram a localização de escritórios e dos portos marítimos, respetivamente. Contudo, os contributos destes dois últimos autores foram diminutos, dado que isolaram as suas características específicas das tendências económicas globais e colocaram os serviços como meros canais de distribuição e de consumo. Mais tarde, autores como Chase (1978), Scoot (1983), Healy e Illbery (1990), Illeris (1991), Polèse (1994), Gadrey (1994), Mérenne-Schoumaker (1996 e 2008) e Hayter (1997) trouxeram explicações mais completas e inovadoras sobre a localização dos serviços e as suas dinâmicas territoriais.

A relação entre os serviços e o desenvolvimento regional é considerada a partir da segunda metade da década de 70 por duas escolas com visões distintas – anglo-

---

<sup>15</sup> *Zonas concêntricas* (Burgess, 1924), *Setores* (Hoyt, 1939), *Núcleos múltiplos* (Harris e Ullman, 1945), *Metropolis* (Vance, 1964), *Outer City* (Herrington, 1984), *Edge City* (Garreau, 1991), *Ville Archipel* (Viard, 1994), *Troisième Ville* (Mongin, 1995), *Ville Émergente* (Dubois-Taine e Chalas, 1997), *Ville Éclatée* (Haumont e Lévy, 1998), *Rede urbana em nós e em arcos* (Acher, 1998) e *Região urbana policêntrica* (Parr, 2004) (Conjunto de autores referidos em Marques (2004), Goitia (2005) e Tomé (2011)).

saxónica e francesa – e conjuga saberes diversos, em particular com origem na geografia e na economia. Daniels (1975), Goddard (1975), Gershuny (1978), Goddard e Smite (1978) e Marshall e Wood (1995) analisaram o fenómeno no Reino Unido, destacando-se o papel destes últimos, que concluíram que os serviços, pelo seu peso relativo na estrutura económica, eram um dos fatores que explicava as desigualdades regionais. Nos Estados Unidos da América evidenciaram-se as investigações de Gottmann (1961 e 1983) e de Stanback et al. (1981), que abordam o cariz estratégico dos serviços no processo de desenvolvimento territorial das áreas metropolitanas. Em França, o tema foi estudado por instituições de referência (p.e., *Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris*, na década de 70), bem como por um vasto conjunto de investigadores, em que se destacam Acres (1973), Lipietz (1978), Bailly, Maillat e Coffey (1987) e Bailly e Maillat (1988). Neste país existem ainda vários estudos recentes relacionados com a proximidade territorial entre os serviços e os cidadãos (i.e., uma combinação entre as proximidades geográfica, social e organizacional), com destaque para os de Raller (1993), Bonamy e May (coord.) (1994), Ginsbourger e Landrieu (coord.) (2000), CORUM (ed.) (2001) e Aubertel e Ménard (coord.) (2008).

Para Illeris (1989), Marshall et al. (1988) e Ferrão (1992), os trabalhos que relacionam os serviços com o desenvolvimento territorial têm enfatizado quatro aspetos: (i) o aumento da competitividade das empresas e das regiões; (ii) o cariz estratégico para a consolidação de vários tipos de redes e a emergência de economias de escala e de aglomeração; (iii) as estratégias de cooperação para obter sinergias entre pessoas, empresas e territórios; e (iv) a inovação social para criar condições favoráveis à constituição sustentada e duradoura de meios inovadores. Nos últimos anos, a inovação social tem sido também uma das temáticas estudadas, associadas às questões da economia social, do terceiro setor e de novas formas de governação e de governança (Haddock et al., 2012).

Em síntese, os vários estudos eminentemente territoriais revelam diferentes abordagens, pois se “para uns autores a importância dos serviços nas economias urbanas parece fazer crer que estamos numa economia orientada para os serviços (...), para outros a questão fundamental é a análise do desenvolvimento regional urbano centrada nos serviços, mas a saúde da economia continuaria a estar na produção material

(...). Numa ou noutra perspetiva há que reconhecer a diversidade do papel dos serviços nas economias locais, articulados de formas mais ou menos complexas com as outras atividades, localmente ou a outras escalas, desempenhando um papel estratégico na promoção do crescimento económico e do desenvolvimento social” (Alves, 2005b:10).

## 1.2. As dificuldades na definição de Serviços

A análise bibliográfica coloca em evidência a polissemia e a diversidade de abordagens ao tema, remetendo, muitas vezes, os serviços para outros conceitos, como as *atividades de serviços* (i.e., o tipo e a natureza específica de determinado serviço) ou *relação de serviço*<sup>16</sup> (Lovelock, 1983 e 1996; Bairrada e Areosa (coord.), 2000; Mérenne-Schoumaker, 2008). Para a dificuldade na conceptualização de *serviços* contribuem ainda um vasto conjunto de variáveis, cuja resposta conjugada permite operacionalizar uma definição:

- **Natureza do serviço:** O serviço é tangível ou é intangível? Como é financiado e gerido (pelo Estado, através de parcerias público-privadas ou por empresas privadas)?
- **Complementaridade entre *bens* e *serviços*:** O serviço necessita de um bem para ser utilizado/consumido (ou vice-versa) ou é um serviço puro?
- **Personalização do serviço:** O serviço exige um alto ou um baixo nível de personalização? Que tipo de mão-de-obra é necessária para a sua produção? É um serviço coproduzido entre o fornecedor e consumidor? Qual a importância do consumidor no processo de produção?
- **Orientação face ao mercado:** Os serviços destinam-se às pessoas ou às empresas? O mercado efetivo e potencial é local, regional, nacional ou internacional?

---

<sup>16</sup> **Relação de serviço:** Refere-se à crescente utilização de serviços por outras atividades produtoras (p.e., agrícola, industriais e comerciais, mas também de serviços). Estas interações entre produtores e clientes – que se têm intensificado ao longo do tempo – permitem que exista uma coorientação (i.e., controlo na conceção e produção do serviço) e coprodução do serviço (i.e., interações operacional ocorrida no processo de trabalho sobre atos materiais, tecnologia ou informação) (Mérenne-Schoumaker, 2008), podendo estas dimensões ser classificadas através de uma grelha/classificação criada por Gadrey (1994), que permite cruzar a dimensão operacional (coprodução) com a de controlo (coorientação). De referir ainda que a produção estandardizada apresenta a melhor relação entre necessidades, custo, qualidade e preço, mas é cada vez menos preferida face à coprodução, na medida em que responde melhor às necessidades específicas do utilizador final (Bairrada e Areosa (coord.), 2000).

- **Contacto com o cliente:** O serviço é prestado de forma contínua ou esporádica? Que relações são estabelecidas entre os agentes envolvidos? Como se caracterizam as elasticidades da oferta e da procura? Nalgumas etapas da conceção, produção e/ou entrega do serviço é necessária a intervenção ou a presença do consumidor final?
- **Necessidades do consumidor:** O serviço é do interesse geral da população, Estado e/ou empresas ou apenas para públicos específicos?
- **Distribuição dos serviços:** Quem se desloca – o serviço ao consumidor, o consumidor ao serviço ou ambos? O serviço é prestado em pontos físicos, na Internet ou em ambos? A proximidade territorial é um aspeto relevante para a oferta e a procura do serviço?

Os autores que têm estudado este tema manifestam nas suas tentativas de conceptualização de *serviços* as várias preocupações elencadas acima, as quais variam consoante a importância que lhes é atribuída. Ainda assim, importa referir que estas variáveis são importantes, por exemplo, para a seleção do melhor formato para a prestação de um serviço, bem como para a definição dos critérios para a sua distribuição espacial.

### 1.2.1. Uma leitura das definições dos principais autores

Conforme se mencionou no ponto 1.1., a visão tradicional dos serviços era definida pela negativa e o seu termo de comparação era a indústria e a produção de bens (p.e., Illeris (1996) refere que o conceito nesta altura era caracterizado como as atividades que não produzem ou modificam bens materiais), razão pela qual os serviços foram inicialmente pouco estudados.

Com a emergência de uma sociedade de serviços começam a existir cada vez mais estudos e mais propostas de definição, que tentam compreender as novas (e complexas) realidades, os processos produtivos e as transformações dos padrões de consumo.

Gershuny e Miles (1983) consideram que os serviços podem ser vistos como: (i) *atividades (service industry)*, em que o produto final é imaterial e intangível; (ii) *profis-*

*sões (occupation services)*, existindo em todos os setores, mas distinguindo-se das profissões industriais e de produção, onde a transformação material é um elemento essencial; (iii) *produtos (service products)*, resultantes das atividades de serviços, sem que sejam necessariamente produzidas por si; e, por fim, (iv) *funções (service functions)*, que têm a sua génese fora da economia mercantil, com recurso a trabalho familiar não remunerado ou voluntário, mas que utilizam produtos daí oriundos. Bairrada e Areosa (coord.) (2000) referem ainda que os serviços podem ser vistos como *resultado*, ou seja, como consequência do processo de produção (o que não deve ser confundido com os *serviços como produtos*, apresentados por Gershuny e Miles (1983)). A abordagem de Bairrada e Areosa (coord.) (2000:12) “pode ser entendida como o lugar geométrico da forma como se apreende a noção de serviço segundo a ótica do utilizador do valor de uso do serviço (serviço prestado – «serviço utilidade»), a ótica do produtor (serviço como processo de produção – «atividade de serviço», a ótica da segmentação do sistema produtivo (setor de serviços – «os serviços») e a ótica da divisão social do trabalho (conteúdo do trabalho – «as profissões de serviços»).”

Para Hill (1977), um serviço ocorre quando se transforma um bem ou uma condição de uma pessoa ou de uma organização através de atividades desenvolvidas por um agente económico, a seu pedido ou consentimento. Já para Mayère (1988), um serviço consubstancia-se em ações sobre pessoas, objetos ou informações, mediante uma relação direta estabelecida entre o produtor e o consumidor. Para Gilbert (1991), os serviços são atividades do setor terciário que, ainda que não produzam bens materiais, suprem as necessidades (essenciais ou não-essenciais) da população e das empresas. Os contributos deste autor, tal como os de Hill (1977) e Mayère (1988), estão inseridos numa tentativa de clarificação conceptual dos serviços pela positiva, ao invés do que aconteceu nos estudos iniciais, e articula as várias dimensões dos serviços – atividades, profissões, produtos e funções (Gershuny e Miles, 1983) – que são reconhecidas como imprescindíveis no processo de desenvolvimento económico, social e territorial (Alves, 2005b).

### 1.2.2. O contínuo bens-serviços

A complementaridade entre a produção de bens materiais e o crescimento dos serviços é explorada por diversos autores, como Gershuny (1978), Stanback (1979), Stanback et al. (1981), Lanvin (1991), De Bandt (1995), Gadrey (1996), Téboul (2002) e Mérenne-Schoumaker (2008), tendo sido mais valorizada pela perspectiva neoliberal do que pós-industrial (Alves, 2005b).

Barcet (1987) categorizou cinco tipos de bens e serviços: (i) bens puros, que não precisam de qualquer serviço para serem utilizados (p.e., alimentação); (ii) bens mistos, em que existe uma relação de complementaridade entre bens e serviços, mas que não é impeditiva da sua utilização (p.e., equipamento e respetivo manual de instruções, sendo que este último não é imprescindível para o funcionamento do primeiro); (iii) bens-serviços complexos ou mutuamente interdependentes em que ambos são necessários para a sua ação (p.e., um computador resulta da combinação de *hardware* e *software*); (iv) serviços dependentes de um bem que o suportam (p.e., a venda de produtos); e (v) serviços puros que não carecem de qualquer bem material, estando, em geral, associados a atividades relacionadas com o tratamento da informação e/ou o conhecimento (p.e., consultoria).

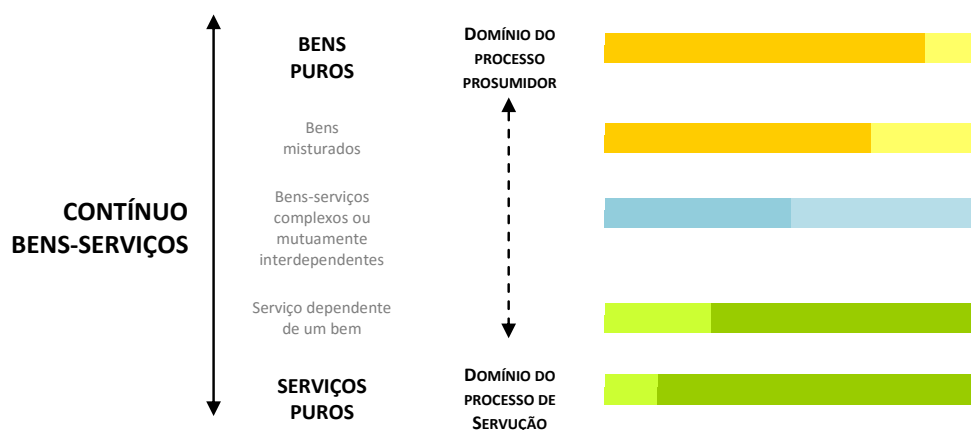
Mérenne-Schoumaker (2008) fala de um contínuo entre bens e serviços (designado por Bonamy e May (coord.) (2004) como *produto-serviço*), em que se manifesta a existência de ambos no produto final e, por conseguinte, exige uma abordagem horizontal à produção de bens<sup>17</sup> e serviços<sup>18</sup>. Este conceito coloca em evidência, por um lado, a dificuldade de delimitar o que são bens e serviços e, por outro, remete para a tradicional visão dicotómica de bens (materiais, armazenáveis e independentes do produtor e utilizador) e serviços (imateriais, intangíveis e uma função dentro de um sistema) (Figura B-1). Alves (2005b:99) adverte ainda para outra dimensão de complementaridade, relevante no âmbito desta investigação: “a noção de complementaridade não é específica entre bens e serviços, pois está presente entre muitos serviços.”

---

<sup>17</sup>Domínio do processo «prosumidor» (*prosumer*, de Alvin Toffler), i.e., fabrico autónomo e desfasado do tempo de consumo.

<sup>18</sup>Domínio do processo de «servução» (*servuction*, de Eric Langeard), i.e., o utilizador final tem um papel ativo na produção do serviço através das indicações que dá ao produtor/prestador e, desta forma, não existe uma separação efetiva dos processos de produção e de utilização do serviço.





**Figura B-1 – Contínuo bens-serviços, diferenciado por grandes setores económicos.**

Adaptado de Barcet (1987), Téboul (2002) e Mérenne-Schoumaker (2008).

Nota de leitura: ■ Produção (*arrière-scène* e suporte) nos setores da agricultura e indústrias ■ Serviços (*avant-scène* e interface) nos setores da agricultura e indústrias ■ Produção (*arrière-scène* e suporte) nos setores da agricultura, indústrias e serviços ■ Serviços (*avant-scène* e interface) nos setores da agricultura, indústrias e serviços ■ Produção (*arrière-scène* e suporte) no setor dos serviços ■ Serviços (*avant-scène* e interface) no setor dos serviços

A abordagem do contínuo bens-serviços permitiu compreender a emergência de novos modos de consumo, caracterizados pela sua integração em bens, o que resulta das novas características da procura, mas também da racionalização e da estandarização da produção de serviços, em grande medida, impulsionada pelas empresas multinacionais ou de grande dimensão.

Para Bonamy e May (coord.) (2004) existem diferentes combinações entre bens e serviços e, de acordo com o tipo de combinações, as relações de serviços e a importância da coprodução podem ser classificadas de contínuas, dominantes ou secundárias. Mas, tal como refere Teixeira (2006:236), “para além da ideia da continuidade, é também relevante a da complementaridade entre bens e serviços [i.e., relação de serviço], já que, por um lado, o uso dos serviços surge muitas vezes em paralelo ou no prolongamento do consumo de certos bens e, por outro, a produção de determinados serviços implica a aquisição de bens.”

### 1.2.3. O conceito de referência nesta investigação

Nesta investigação adotou-se como conceito de referência de serviços a visão funcionalista de Gadrey (1992), inspirada nas ideias de Hill (1977) e Mayère (1988),

que considera os serviços o resultado da atividade do produtor (A) sobre um determinado objeto (C) – material ou imaterial – em função do destinatário, cliente ou consumidor (B), consubstanciando-se no designado *Triângulo dos Serviços* (Figura B-2).

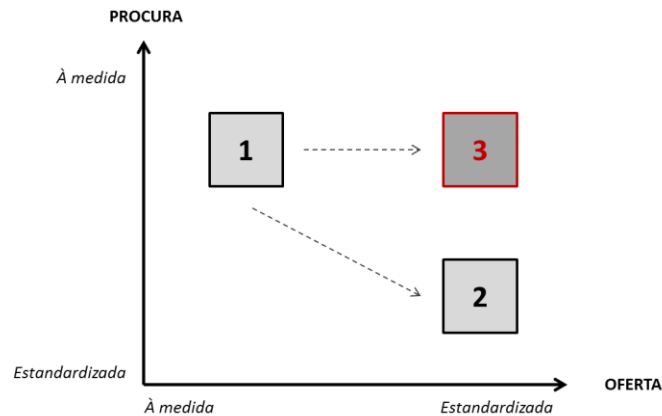


**Figura B-2 – O triângulo dos serviços.**

Adaptado de Illeris (1996) e Mérenne-Schoumaker (2008).

As relações estabelecidas entre os três aspetos considerados na Figura B-2 podem ser bastante diversificadas, dada a heterogeneidade de atividades existentes nos serviços e as respetivas especificidades a montante e jusante. Sobre a visão de Gadrey (1992) importa retomar novamente a questão da (i)materialidade dos serviços, pois este autor, ao contrário de outros já referidos, defende que a transformação inerente ao processo pode não produzir um novo bem, mas tal não significa que o resultado seja imaterial.

O conceito de serviços utilizado como referência ao longo desta investigação insere-se na lógica pós-fordista (Figura B-3), em que há uma crescente personalização do resultado final, pois, como salientam Bairrada e Areosa (coord.) (2000:71), trata-se de uma “dosagem subtil entre economias de escala redutoras de custos e a individualização criadora de valor”, num mundo globalizado e em que as transformações sociais, económicas, tecnológicas e organizacionais determinam novas relações (e interações) entre prestadores e consumidores, nas etapas de conceção, produção e utilização dos serviços.



**Figura B-3 – Diferentes articulações da oferta e da procura de serviços.**

Fonte: Bressand e Nicolaidis (1988).

Nota de leitura: 1 – Artesanato; 2 – Fordismo; 3 – Pós-fordismo.

A adoção da abordagem pós-fordista é especialmente relevante neste estudo, visto que um dos seus principais objetivos é demonstrar que diferentes territórios têm diferentes necessidades e expectativas na procura de serviços e, por conseguinte, o mesmo tipo de serviço pode ser prestado de várias formas, consoante as especificidades sociais, demográficas, económicas e físicas do território, o que requiere uma maior personalização dos formatos de prestação do serviço.

#### **1.2.4. As especificidades dos serviços**

Ainda que seja difícil fazer generalizações sobre os conceitos-base associados aos serviços, é possível identificar particularidades dos serviços, relacionadas com: (i) a sua natureza; (ii) a relação entre o prestador e o cliente; (iii) o grau de personalização; (iv) o tipo de oferta e de procura; e (v) o modo de entrega (Lovelock, 1983 e 1996; Coelho, 1998; Mérenne-Schoumaker, 2008; Dantas, 2013). Estes aspetos condicionam a produção e a utilização dos serviços, independentemente dos seus prestadores (público ou privado) e dos seus consumidores (intermédios ou finais), bem como a sua repartição geográfica e o formato a adotar na prestação do serviço.

#### 1.2.4.1. A natureza do serviço

A intangibilidade remete para o facto de os serviços não poderem ser materiais (ainda que possam estar associados a elementos tangíveis) e serem baseados em conceitos, ideias ou processos, pelo que o consumidor escolhe a entidade prestadora do serviço com base na sua reputação (da marca ou da prestação de um determinado serviço). A intangibilidade traduz-se ainda na impossibilidade do cliente experimentar ou apreciar um serviço antes da aquisição, proporcionando ao consumidor insegurança e incerteza, o que pode, contudo, ser minimizado pela entidade prestadora (p.e., através de infraestruturas físicas agradáveis, do profissionalismo dos funcionários, dos equipamentos adequados ou da publicidade) (Coelho, 1998; Dantas, 2013). A respeito do último aspeto referido, revela-se também importante no processo de escolha do prestador o conhecimento e a opinião que o cliente tem sobre o prestador, sejam eles positivos ou negativos.

De acordo com Dantas (2013:28), “é frequente falar-se da dimensão da intangibilidade como um *continuum* que vai da inequívoca tangibilidade, associada aos bens puros, até à absoluta intangibilidade dos serviços e (...) é a principal característica que diferencia os bens dos serviços, estando na génese das outras características.”

A (in)tangibilidade dos serviços difere de acordo com o destinatário direto do serviço – pessoas ou objetos (Quadro B-3).

		DESTINATÁRIO DO SERVIÇO	
		PESSOAS	OBJETOS
SERVIÇOS	TANGÍVEIS	A execução do serviço implica que o cliente se desloque e interaja com o prestador e, possivelmente, com os outros clientes. <b>Exemplos:</b> medicina dentária, serviço de estética e transporte de passageiros.	O cliente, por norma, não se desloca, uma vez que o resultado incide sobre um bem. Contudo, pode existir a deslocação de equipamentos. <b>Exemplos:</b> jardinagem, reparação automóvel e serviços para o lar.
	INTANGÍVEIS	Serviços baseados em informação e em conhecimento e que, regra geral, não necessitam da presença física do consumidor em todas as fases de produção do serviço. <b>Exemplos:</b> serviços religiosos, consultoria de imagem e ensino.	Serviços baseados em informação e em conhecimento e que, regra geral, não necessitam da presença física do consumidor em todas as fases de produção do serviço. <b>Exemplos:</b> assessoria financeira, serviços jurídicos e seguros.

**Quadro B-3 – Natureza do Serviço.**

Baseado em Lovelock (1983), Alves (2005b), Mérenne-Schoumaker (2008) e Dantas (2013).

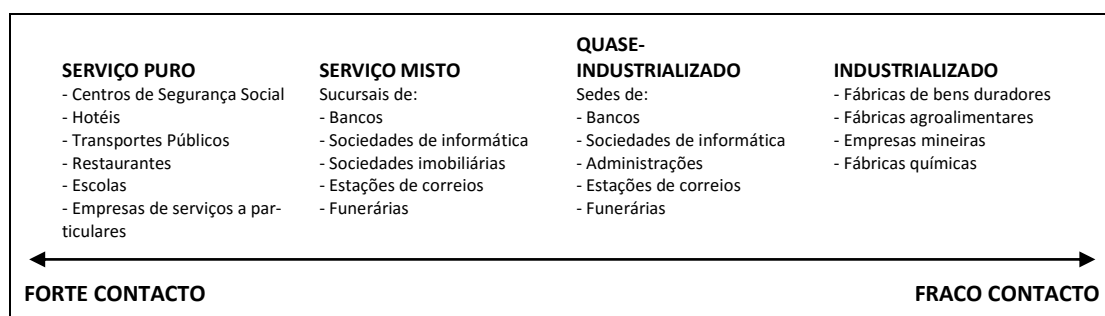
A natureza dos serviços coloca ainda em evidência a sua heterogeneidade, consequência da sua personalização, cujo resultado final é, com maior ou menor dimen-

são, variável face aos serviços similares prestados no passado. A heterogeneidade tem origem: (i) nos clientes, visto que cada um tem objetivos específicos e participa de forma diferenciada nos processos de conceção e de produção; (ii) dos recursos humanos da entidade prestadora, que poderão não dominar um tema específico ou serem influenciados por fatores externos (p.e., problemas pessoais), condicionando o seu desempenho profissional; (iii) nas infraestruturas da entidade prestadora (p.e., instalações físicas e equipamentos), que podem, por um lado, fomentar a diversificação da oferta e, por outro, prestar um serviço de diferente qualidade, em função das oscilações da procura; e (iv) nas condições externas à organização, que nenhum agente consegue controlar, como as condições meteorológicas ou as debilidades temporárias no abastecimento de eletricidade (Coelho, 1998; Lopes, 2006; Dantas, 2013).

A qualidade dos serviços é considerado um aspeto-chave em todo o processo, o que levou Ferrão (1992) a afirmar que a qualidade está para os serviços como a produtividade para a indústria no pós-guerra. Mas, ao contrário do que acontece com os bens, nos serviços não é possível devolver ou reparar um serviço. Neste caso, se o serviço não for do agrado do cliente, pode-se tentar minimizar os seus impactos, substituindo por outro equivalente ou devolvendo o dinheiro (Lovelock, 1996; Dantas, 2013).

#### 1.2.4.2. A relação entre os prestadores e os clientes

A relação entre o prestador e o consumidor do serviço está dependente da necessidade de contacto entre si na fase de produção do serviço, mensurável, por exemplo, através da percentagem de tempo que estão em conjunto nesta etapa. Com base nesta condição, Chase (1978) esquematizou uma gradação dos serviços com maior necessidade de contacto entre os prestadores e os consumidores (Figura B-4).



**Figura B-4 – Serviços consoante o grau de contacto entre produtores e consumidores.**

Fonte: Chase (1978).

O contacto depende também da frequência de consumo do serviço, havendo, regra geral, uma maior proximidade geográfica entre os prestadores e os consumidores quanto maior for a sua frequência (sobretudo, no caso dos serviços às pessoas e às famílias). Contudo, esta realidade varia de acordo com o tipo de serviços: vulgares (i.e., atividades de primeira necessidade ou com uma frequência quotidiana; também designados de *funções pouco especializadas*) e que estão, com maior ou menor oferta concorrencial, presentes uniformemente em todo o sistema urbano e estão acessíveis a todos os estratos da população (incluindo os mais desfavorecidos); e os raros<sup>19</sup> (i.e., atividades mais sofisticadas; também referidos na literatura como *funções especializadas*), que estão concentrados nos principais aglomerados urbanos e apenas parte da população tem condições para os adquirir, conferindo uma maior especialização ao território (Polèse, 1998; Mérenne-Schoumaker, 2008). Para Alves (2005b), este comportamento releva que os princípios da Teoria dos Lugares Centrais ainda são aplicáveis, por via da hierarquização espacial da distribuição de atividades e de funções.

A existência de contratos de obrigação ou de fidelização da prestação de serviços pode também influenciar a oferta e a procura de serviços (Quadro B-4), em especial no que concerne à sua perecibilidade e à sua capacidade de ajustamento da oferta às necessidades do cliente (Lovelock, 1996; Dantas, 2013).

---

<sup>19</sup> De acordo com Polèse (1998), as funções com maior especialização estão associadas: (i) às economias de escala, com uma elevada procura; (ii) aos baixos custos de transporte, devido à utilização casuística do serviço por parte do consumidor e que se materializa em poucas deslocações no território; e (iii) à maior predisposição dos consumidores para se deslocarem maiores distâncias para a obtenção do serviço.

		RELAÇÃO CLIENTE – PRESTADOR	
		RELAÇÃO ESTÁVEL COM VÍNCULO	RELAÇÃO ESPORÁDICA
ENTREGA DO SERVIÇO	CONTÍNUA	O prestador do serviço conhece os seus clientes e pode ajustar a oferta face às expectativas e/ou necessidades dos clientes, aumentando o grau de satisfação. <b>Exemplos:</b> lares de idosos, serviços de comunicações e serviços bancários.	Os serviços estão sempre disponíveis e a procura é de difícil previsão, o que se pode refletir na capacidade de resposta. A sua utilização pode ser paga pelo utilizador ou pela administração pública. <b>Exemplos:</b> bombeiros, linhas de apoio ao cliente e autoestradas.
	DESCONTÍNUA	Serviços (transições diretas) que ocorrem mediante um contrato de fidelização (temporal ou por número de vezes que o serviço é prestado), o que pressupõe que o utilizador recorra a ele com alguma frequência. Se os serviços corresponderem às expectativas, é provável que o cliente continue a utilizá-los. <b>Exemplos:</b> ginásios, organização de eventos e bilhete pré-comprados.	Serviços (transições diretas) que ocorrem casuisticamente. Se cada vez que os serviços forem utilizados apresentarem qualidade e homogeneidade, é provável que o cliente continue a recorrer a eles. Os programas de fidelização podem contribuir para a manutenção da relação entre o cliente e o prestador do serviço. <b>Exemplos:</b> cinemas, correios e bares.

**Quadro B-4 – Relação com o cliente.**

Baseado em Lovelock (1983), Alves (2005b), Mérenne-Schoumaker (2008) e Dantas (2013).

Adicionalmente, a simultaneidade do serviço desempenha um papel relevante nesta dinâmica, uma vez que, aquando da aquisição de um serviço, ele não está produzido. Nessa fase, o serviço apenas está concebido e será produzido no momento em que será consumido/utilizado, o que pode comprometer a qualidade do resultado final (Lovelock, 1996). Neste processo, o cliente é coprodutor do serviço, independentemente de ter um papel ativo (i.e., contribuindo com indicações precisas para a produção do serviço) ou passivo (i.e., aceitando o que lhe é proposto pelo prestador do serviço). Caso existam mais clientes a partilhar o mesmo serviço (p.e., viagem ou espetáculo) podem tornar a experiência mais positiva (p.e., cumprimento de horários e cordialidade) ou negativa (p.e., distância entre clientes ou comportamentos incorretos).

#### 1.2.4.3. A personalização do serviço

Como consequência das especificidades dos serviços apresentadas nos pontos anteriores, o resultado final do serviço é, na maioria dos casos, personalizado. Neste contexto, a intervenção do consumidor na conceção pode ser mais ou menos ativa, consoante as especificidades do tipo de serviço. Gadrey (*in* Bonamy e May (coord.), 1994) identifica quatro comportamentos-padrão dos consumidores (Quadro B-5) e que

são indissociáveis de três características essenciais da procura: (i) o tipo de prestação do serviço; (ii) a articulação entre a produção e o consumo; e (iii) o papel do consumidor ao longo do processo de conceção e de produção do serviço. De referir ainda que o papel que o utilizador tem na conceção e na produção dos serviços influencia o modo como os estabelecimentos se distribuem pelo território, uma vez que, por exemplo, a proximidade entre o cliente e o produtor pode ser um aspeto-crítico.

		PARTICIPAÇÃO OPERACIONAL DO CONSUMIDOR	
		FRACA	FORTE
CONTROLO DO PROCESSO PELO CONSUMIDOR	CONTROLO ESPORÁDICO SOBRE A «SUBSTÂNCIA DO SERVIÇO», LIMITADO AOS MOMENTOS DE CONTACTO (P.E., CONTRATAÇÃO E PAGAMENTO)	<p><b>Oferta:</b> assistência padronizada, através de serviços prestados de acordo com regras pré-definidas. A autonomia do prestador do serviço é nula ou diminuta.</p> <p><b>Papel do Consumidor:</b> papel passivo, que se limita a escolher um tipo de contrato ou fórmula estandardizada (<i>quase-produtos</i>).</p> <p><b>Exemplos de serviços:</b> notariado, bancos, seguradoras, «serviços de escritórios» e <i>call centers</i>.</p> <p><b>Organização espacial:</b> redes de agências, junto dos consumidores, para tentarem maximizar a área de influência (para os pontos de contacto com o consumidor); em economias de escala (para as atividades de suporte à produção).</p>	<p><b>Oferta:</b> elevado grau de personalização, em que o prestador elenca a sua oferta ou re-produz o que lhe foi proposto.</p> <p><b>Papel do Consumidor:</b> coproduz o serviço e utiliza-o, regra geral, em <i>self-service</i>.</p> <p><b>Exemplos de serviços:</b> cadeias de restauração e distribuição, agências de viagens e tradução técnica.</p> <p><b>Organização espacial:</b> próximo dos consumidores (para os pontos de contacto com o consumidor); critérios variáveis, podendo ser economias de escala ou de aglomeração (para as atividades de suporte à produção).</p>
	CONTROLO FREQUENTE SOBRE A «PRODUÇÃO DE SERVIÇOS», AO LONGO DE TODO O PROCESSO	<p><b>Oferta:</b> serviços condicionados por regras pré-definidas, mas há margem para a sua personalização.</p> <p><b>Papel do Consumidor:</b> sabe o que pretende, mas não conhece os métodos de produção desse serviço.</p> <p><b>Exemplos de serviços:</b> ensino, proteção civil, segurança, contabilidade e serviços de proximidade às pessoas e às empresas.</p> <p><b>Organização espacial:</b> instalações do cliente, escritório da empresa contratada ou a partir de casa.</p>	<p><b>Oferta:</b> elevado grau de personalização, com complementaridade e interação entre agentes, variável em cada serviço.</p> <p><b>Papel do Consumidor:</b> papel passivo (Exemplo 1) ou complementaridade de saberes e de tarefas a efetuar entre os agentes envolvidos (Exemplo 2), existindo cooperação e coorganização entre si.</p> <p><b>Exemplos de serviços:</b> Serviços médicos e cabeleireiros (Exemplo 1); consultoria e gestão de recursos (Exemplo 2).</p> <p><b>Organização espacial:</b> Proximidade entre o prestador do serviço e o cliente. Organização variável de projeto para projeto.</p>

**Quadro B-5 – O papel do consumidor na produção do serviço.**

Baseado em Lovelock (1983), Gadrey (*in* Bonamy e May (coord.), 2004) e Alves (2005b), Mérenne-Schoumaker (2008) e Dantas (2013).

Contudo, a personalização dos serviços acarreta maiores custos, tempo de espera e insegurança face ao resultado final. Dantas (2013:21) manifesta-se crítico a esta questão, referindo que a problemática “está longe de ser pacífica: à primeira vista parece que todos gostaríamos de serviços personalizados, mas raramente estaríamos disponíveis para pagar os custos suplementares que a customização implica. Além dis-



so, a customização traduz-se quase sempre num aumento da imprevisibilidade do resultado, [o que] raramente é desejado.”

#### 1.2.4.4. O tipo de oferta e de procura

Uma vez que dificilmente se consegue obter um equilíbrio entre a oferta e a procura, a capacidade de previsão da procura dos serviços é um fator determinante para a qualidade final do serviço, pois se a procura for superior à oferta, podem-se perder clientes para a concorrência ou, caso ela não exista, gerar longos períodos de espera ou de sobrecarga dos serviços; se a oferta for superior à procura, não se obtém a rentabilidade económica que se pretende. Como nos serviços a produção e o consumo são processos simultâneos e o seu carácter intangível e imaterial não permite o seu armazenamento (i.e., os serviços são perecíveis), os prestadores devem adotar diferentes estratégias perante as flutuações da procura, as quais dependem do comportamento da oferta (Quadro B-6).

		AMPLITUDE DA VARIAÇÃO DA PROCURA	
		ELEVADA	REDUZIDA
CONSTRANGIMENTOS DA OFERTA	RESponde RAZOAVELMENTE AOS PICOS DE PROCURA	O histórico da procura de serviço deve ser analisado, uma vez que muitas oscilações são cíclicas, pontuais e previsíveis, o que permite recorrer a medidas preventivas (p.e., reforço de pessoal ou aluguer de instalações e/ou equipamentos). <b>Exemplos:</b> farmácias, energia elétrica, serviços de emergência médica.	Devido a um evento esporádico, poderá ser necessário aumentar a capacidade do serviço (p.e., horas extras ou capacidade dos equipamentos), o que se refletirá de imediato na qualidade do serviço. <b>Exemplos:</b> comércio eletrónico, empresas de trabalho temporário e serviço prisional.
	NORMALMENTE OS PICOS DE PROCURA EXCEDEM A CAPACIDADE	Os prestadores do serviço tentam influenciar o comportamento dos consumidores, incentivando a sua utilização em momentos em que a procura é menor ou apresentando alternativas (p.e., novos horários, locais e serviços de substituição), muitas vezes, associadas a uma redução do preço. <b>Exemplos:</b> hotelaria, espetáculos e telecomunicações.	A procura é maior do que a oferta e as entidades prestadoras do serviço, que estão numa situação de quase-monopólio, não pretendem aumentar a oferta, preferindo perder clientes ou ter listas de espera. <b>Exemplos:</b> fotografia de eventos, cirurgia no serviço público de saúde e alguns cursos superiores (p.e., medicina).

**Quadro B-6 – Natureza da oferta e da procura**

Baseado em Lovelock (1983), Alves (2005b), Mérenne-Schoumaker (2008) e Dantas (2013).

Outro aspeto que importa atender é a natureza da entidade prestadora. As instituições públicas visam promover o bem-estar social, responder às necessidades básicas e regular comportamentos das pessoas e das empresas, apresentando, até há poucos anos, uma distribuição dos pontos físicos relativamente equilibrada por todo o ter-

ritório. Já as empresas privadas estão localizadas junto dos seus principais mercados de consumidores, com uma repartição territorial semelhante à da população e à das empresas. Estamos perante duas lógicas diferenciadas – as do setor público, que resultam de um ponto de equilíbrio entre os recursos financeiros e a equidade social e territorial, e as do setor privado, que visam a maximização do lucro.

O contexto de crise económico-financeira dos últimos anos tem contribuído para reconfigurações na geografia dos serviços, resultantes do encerramento, da reconversão e da concentração de serviços em ambos os setores (público e privado), o que tem afetado mais os territórios rurais, com sistemas produtivos de menor dimensão (e, porventura, menos resilientes) e com maior dependência económica e assistencialista do Estado. Estas dinâmicas são também influenciadas pelas mudanças nos modelos de gestão pública, que têm, por exemplo, promovido a concessão ou a privatização de serviços e cujos *modi operandi* têm repercussões na sua distribuição espacial. Por exemplo, a privatização dos CTT poderá, por um lado, levar ao encerramento de alguns postos de atendimento ao público, mas poderá, por outro, originar novas formas de prestação do serviço, como a oferta dos seus serviços básicos em papelarias, através de contratos similares ao do *franchising*.

#### 1.2.4.5. A entrega do serviço

Até meados dos anos 60, em geral, os serviços estavam junto dos consumidores, mas atualmente com o desenvolvimento das infraestruturas viárias e com o potencial conferido pelas TIC<sup>20</sup>, os comportamentos dos prestadores e dos consumidores alteram-se, deixando a proximidade de ser, por comparação com o passado, um vetor (tão) determinante no momento da aquisição de um serviço. Assim, a entrega pode assumir modos distintos: deslocações pelo território (do cliente ou do fornecedor) ou à distância (p.e., através do telefone, da Internet) (Quadro B-7).

---

<sup>20</sup> A montante desta problemática é necessário referir uma diferença substancial entre os formatos físicos e virtuais: os serviços presenciais tendem a apresentar maiores discrepâncias no atendimento e no próprio entendimento sobre a prestação do serviço; por sua vez, as TIC universalizaram o atendimento e os procedimentos.

		PONTO DE ENTREGA DO SERVIÇO	
		LOCAL ÚNICO	MÚLTIPLOS LOCAIS
CONSTRANGIMENTOS DA OFERTA	O CLIENTE DESLOCA-SE AO PRESTADOR	Quando uma organização ou profissional tem reconhecidas competências ou especializações, que consegue atrair clientes na sua área de influência, mas também fora dela. <i><b>Exemplos:</b> espetáculos, comércio tradicional e escolas.</i>	Como o prestador do serviço tem necessidade de ter a máxima cobertura do mercado, tem várias unidades dispersas pelo território e articuladas em rede. Tal pode acontecer para suprir um interesse público ou para não perder clientes para a concorrência (neste último caso, pode ser através de sucursais da empresa-mãe ou franchising). <i><b>Exemplos:</b> cadeias de retalho, Serviço Nacional de Saúde (SNS) e banca.</i>
	O PRESTADOR DESLOCA-SE AO CLIENTE	Este tipo de serviços ocorre sobretudo em bens que não podem ser facilmente movidos, o que implica a deslocação de técnicos e, nalguns casos, de equipamentos, limitando a escolha do prestador do serviço pela proximidade geográfica. <i><b>Exemplos:</b> limpeza de chaminés, desinfectação e instalação de redes informáticas.</i>	Similar ao anterior, mas, nestes casos, a existência de uma área geográfica de negócio maior implica que exista mais do que um estabelecimento ou de um equipamento, bem como uma estrutura empresarial mais robusta. <i><b>Exemplos:</b> catering.</i> Podem não existir estabelecimentos físicos, uma vez que a menor oferta concorrencial do serviço e a mobilidade que lhe está associada não o exige. <i><b>Exemplos:</b> serviços de reboque e serviços fúnebres.</i>
	A TRANSAÇÃO CONCRETIZA-SE À DISTÂNCIA	Serviços associados à disponibilização de informação e de transações simples, com fluxos de operações padronizados, sem que haja necessidade de deslocações territoriais para a sua distribuição ou acesso. <i><b>Exemplos:</b> suporte e apoio técnico remoto, serviço telefónico da banca e canal de televisão local.</i>	Serviços associados à disponibilização de informação e de transações simples e com fluxos de operações padronizados, cujo acesso está disponível em terminais públicos distribuídos por todo o território. <i><b>Exemplos:</b> multibanco.</i> Serviços e/ou produtos disponibilizados e encomendados à distância e com canais de distribuição robustos e organizados. <i><b>Exemplos:</b> venda de serviços online.</i>

**Quadro B-7 – Entrega do Serviço.**

Baseado em Lovelock (1983), Alves (2005b), Mérenne-Schoumaker (2008) e Dantas (2013).

Importa ainda destacar que as TIC desempenham (e desempenharão cada vez mais) um papel relevante na supressão de algumas necessidades das populações e das empresas, bem como na simplificação de um conjunto de tarefas administrativas e de regulação e assim, como afirmam Corey e Wilson (2006:34), “os planeadores do território dispõem de novas condições nas cidades e regiões, incluindo: (i) alterações na produção, com a mudança da indústria para os serviços, mas também dos serviços avançados para os serviços do conhecimento; (ii) o impacto das TIC no modo como e onde os serviços são produzidos e de como as pessoas interagem; (iii) implicações na justiça social motivada pelo acesso desigual às TIC; e (iv) o potencial de mudança associado às TIC e à globalização.”

Contudo, é vital que exista um equilíbrio entre a oferta *desmaterializada* de serviços através de TIC e a distribuição *humanizada* de pontos de atendimento, através de uma política de serviços públicos que não exclua nenhum dos grandes grupos da população – nem os públicos mais jovens e urbanos, que estão mais habilitados e desejosos de aceder aos serviços na internet, nem os públicos mais idosos e rurais, com pouca instrução, que necessitam de um apoio presencial e, se possível, ajustado às suas necessidades especiais – e não retire integralmente ao território as funções sociais, a animação e o movimento que os serviços públicos originam.

### 1.3. As mudanças nos agentes

As mutações registadas de ordem tecnológica, produtiva e organizacional nas últimas décadas condicionaram as dinâmicas da produção de serviços.

A incorporação tecnológica originou: (i) o aumento do acesso e dos conhecimentos associados à utilização da internet, bem como os contínuos avanços na qualidade das suas ligações (p.e., velocidade de *download* e *upload*); (ii) a melhoria da capacidade de processamento do *hardware*, acompanhada pela menor dimensão física e, mais recentemente, por novos modelos de negócio (p.e., aluguer de infraestruturas na *cloud*, que não implica gastos iniciais na aquisição de *hardware* e de *software*, nem a responsabilidade da sua gestão física e manutenção); e (iii) a crescente diversidade de aplicações informáticas e a preços mais acessíveis, que podem ter custos menores caso se trate de *software open source* (o preço final reflete apenas os serviços associados à sua implantação e, eventualmente, a personalização, caso se revele necessário) (Kon, 1999; Castels, 2000).

Os processos de produção também se alteraram, passando a caracterizar-se: (i) pela standardização dos modos de produção (sobretudo, operações rotineiras e de distribuição), o que facilita a criação de fluxos de trabalho – úteis num contexto em que existe uma maior rotação de colaboradores nas empresas – e permite separar fisicamente os espaços de produção e de contacto com o cliente; (ii) pela intensificação de serviços padronizados e globalizados (p.e., em cadeias de *fast-food*); (iii) pelo desenvolvimento de novos serviços e transformação dos serviços existentes, em grande

parte devido à incorporação de tecnologias e à proliferação do autosserviço; (iv) pela crescente aposta na diferenciação da oferta, distinguindo produtos/serviços prestados e singularizando a oferta de uma empresa face à concorrência padronizada (p.e., existem vários tipos de turismo/viagens para o mesmo território, consoante os públicos-alvo, a capacidade económica e/ou os objetivos da viagem); (v) pela racionalização da produção e da oferta de serviços com o objetivo de melhorar a produtividade, que poderá levar a encerramentos, a agrupamentos ou à standardização quer de produtos, quer de estabelecimentos físicos; (vi) pela intensificação do investimento em bens materiais (p.e., imobiliário e tecnologias) e, sobretudo, em não materiais (p.e., investigação, formação e marketing), revelando a desmaterialização da economia e a maior aposta das empresas no conhecimento e nas competências; e (vii) pela flexibilização da estrutura orgânica das entidades, de forma a torna-las mais resilientes (Bryson, Daniels e Warf, 2004; Alves, 2005b; Mérenne-Schoumaker, 2008).

No que concerne às estruturas de emprego registou-se: (i) a diminuição de postos de emprego (e, por vezes, encerramento de serviços/equipamentos), devido à incorporação tecnológica; (ii) a racionalização, a divisão e a especialização do trabalho, conferida pela standardização dos modos de produção; (iii) a melhoria generalizada do nível de qualificação da população ativa e, por conseguinte, as empresas diminuem a sua dependência de quadros (altamente) qualificados; (iv) o incentivo à melhoria das qualificações ou à formação profissional dos funcionários, com o objetivo de aumentar a qualidade da produção; (v) a flexibilização do mercado de trabalho (p.e., proliferação de trabalhos precários, sem vínculos contratuais às empresas e realizados a tempo parcial); (vi) a subcontratação de serviços a empresas especializadas; (vii) a desmaterialização do posto de trabalho físico e a consequente emergência do teletrabalho; e (viii) o aumento da produtividade laboral, associada à maior capacidade de controlar a capacidade individual de produção dos funcionários, através das TIC (Castels, 2000; Alves, 2005b; Corey e Wilson, 2006; Mérenne-Schoumaker, 2008).

As alterações que têm ocorrido no seio dos serviços, da organização dos mercados, das estratégias de marketing e de regulação, em conjunto com as mudanças sociais, económicas e conjunturais e as mutações na produção dos serviços têm influenciado as dinâmicas de utilização dos serviços (Lovelock, 1996; Dantas, 2013).

As características dos serviços, desde logo, modificaram-se e há: (i) maior materialização dos serviços, na medida em que a sua utilização pressupõe a existência de outros produtos associados (p.e., serviços multimédia implicam equipamentos para a visualização e reprodução); (ii) maior acessibilidade em diferentes pontos físicos (p.e., cartões ou dados de autenticação associados ao cliente), evitando o transporte de produtos; e (iii) disponibilização no momento, mediante a vontade do consumidor, em casos específicos de grande distribuição e em que o serviço é distribuído de forma estandardizada (p.e., com um clicar no botão do comando pode alugar-se no momento um vídeo ou um canal codificado por um determinado período de tempo) (Lovelock, 1996; Mérenne-Schoumaker, 2008; Dantas, 2013).

Os mercados também se reorganizaram, existindo hoje: (i) vários formatos, com lógicas de localização e *modi operandi* distintos, que operam no mesmo mercado (p.e., pequenos estabelecimentos de comércio e serviços, supermercados, hipermercados, *discount*, galerias comerciais, centros comerciais, *retail parks*, *outlet factories* e *franchising*, entre outros; dentro destes formatos podemos ainda explorar um vasto leque de subformatos); (ii) uma crescente oferta de serviços em grandes cadeias de distribuição, nomeadamente, em super e hipermercados (p.e., é cada vez mais frequente encontrar dentro de hipermercados cafés, parafarmácias e lojas de cuidados estéticos); (iii) a criação de espaços de consumo de bens e de serviços, que são também uma forma de ocupar o tempo (p.e., centros comerciais); e (iv) as consequências do desenvolvimento e da democratização das TIC, que tornaram os mercados menos físicos e mais virtuais, nas várias etapas inerentes ao consumo final de um serviço (p.e., pedido, pagamento e/ou entrega) (Lovelock, 1996; Mérenne-Schoumaker, 2008; Tomé, 2011; Tomé e Teixeira, 2014a; Dantas, 2013).

As estratégias de consumo e de marketing permitiram: (i) a verificação da maior volatilidade dos preços, por vezes, com mutações em curtos períodos de tempo; (ii) a utilização de técnicas de fidelização dos clientes (p.e., cartões de cliente), que permitem, por um lado, conhecer melhor o perfil do consumidor e, por outro, desenhar estratégias de marketing orientadas à procura de cada cliente; (iii) a crescente aposta na certificação da qualidade dos serviços, através de normas internacionais (p.e., *International Organization for Standardization* (ISO)); e (iv) o aumento da capacidade de de-

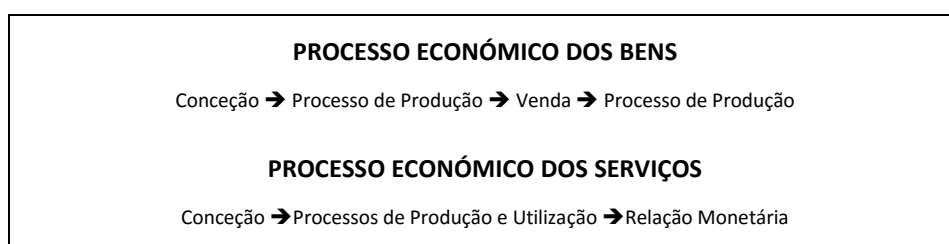
monstração dos produtos e dos serviços (p.e., através de pacotes de demonstração por tempo limitado ou portefólios de produtos e serviços) (Lovelock, 1996; Kon, 1999; Dantas, 2013).

No que concerne à regulação existe: (i) a integração de informação em bases de dados relacionais, que permite um maior controlo da informação e da sua qualidade (p.e., indicadores de desempenho e de diagnósticos de situação); e (ii) a automatização de tarefas, que auxiliam o prestador e/ou consumidor do serviço no controlo das suas obrigações (p.e., através de notificações eletrónicas) (Kon, 1999).

De referir ainda que, de acordo com Pinch (1989), as pressões com vista ao aumento da eficácia e da eficiência, bem como a concentração de serviços em espaços de maior dimensão, obedecem a critérios similares no setor público e no setor privado.

#### 1.4. As dinâmicas na conceção e na utilização dos serviços

No processo económico dos bens, a produção e a utilização são etapas diferenciadas, que ocorrem em momentos distintos e intercalados pelo ato de venda. Contudo, no processo económico dos serviços, a produção e utilização estão fortemente associadas, em grande medida, devido à maior personalização dos serviços, os quais são efetuados pelo produtor em articulação com o cliente, mediante as suas necessidades específicas (Figura B-5) (Bonamy e Valerye, 1994; Marques, 2009).



**Figura B-5 – Processos económicos dos bens e dos serviços.**

Fonte: Bonamy e Valerye (1994).

O sistema produtivo dos serviços é constituído por cinco etapas: (i) a conceção, em que se detalham os objetivos e as especificidades do serviço (p.e., funcionais, técnicas e financeiras); (ii) a produção, ou seja, a transformação de bens, de informação ou de conhecimento para criar o resultado final (i.e., o serviço); (iii) a circulação, atra-

vés de entidades que, numa fase intermedia, geram fluxos de informação, de conhecimento, de pessoas e de dinheiro; (iv) a distribuição, i.e., a disponibilização dos bens ou de serviços ao consumidor final; e (v) a regulação, que visa controlar e, se necessário, modificar as regras que norteiam as atividades das empresas a operar no mercado.

De acordo com Bonamy e Valerye (1994), os estudos sobre as dinâmicas de produção e de utilização dos serviços são assimétricos, em favor das primeiras. “A análise económica tradicional está interessada maioritariamente na lógica de produção: a inclusão da componente da utilização não é feita na mesma medida que os aspetos da produção. (...) O processo de utilização ocupa um papel residual na reflexão económica: é conhecido como sendo instantâneo, privado, individual e não racional. (...) A razão essencial desta exclusão parece ter que ver com o carácter não monetário do processo de utilização. [Todavia,] as atuais evoluções da economia e análises dos serviços têm colocado em evidência a emergência dos temas relacionados com a utilização no domínio da economia monetária” (Bonamy e Valerye, 1994:21-2). Esta mudança deve-se, por um lado, ao ato de aquisição do serviço, que implica um período adicional de garantia ou de prestação de serviços complementares, e, por outro, porque se reconheceu que as formas de utilização têm influência nos processos de conceção e de organização da produção.

#### **1.4.1. A produção de serviços**

A conceção e a utilização dos serviços estão dependentes: (i) do tipo de prestação do serviço, inerente às especificidades pretendidas pelo cliente final e da capacidade do sistema produtivo para as executar; (ii) das formas de articulação entre a produção e a utilização, que dependerá das múltiplas relações estabelecidas entre os agentes; e (iii) da importância que o consumidor pode desempenhar nas diferentes etapas de produção.

Neste sentido, as características da produção e da utilização são indissociáveis dos conceitos de *relação de serviços* e de *contínuo bem-serviços*, uma vez que “se interessam por novas relações entre a produção e o consumo, entre a oferta e a procura, que podem envolver tanto as atividades de serviços como as industriais ou ainda as re-



lações entre os serviços internos de uma organização” (Bonamy e Valerye, 1994:22), colocando em causa, mais uma vez, a tradicional visão dicotômica entre bens e serviços.

Bonamy e Valerye (1994) tipificam a produção de serviços: (i) em atividades de produção de bens que integram serviços; e (ii) em atividades de serviços com tendência para se industrializar. A primeira é bastante variável, desde logo pela natureza dos bens e dos serviços, remetendo para o conceito de relação de serviço, ao passo que a segunda está associada à massificação (i.e., menor grau de personalização) dos serviços e à necessidade de racionalizar e de especializar o mercado de trabalho.

Com base no conceito de relação de serviço, autores como Delaunay e Gadrey (1987) e Bonamy e Valerye (1994) identificaram uma outra forma para diferenciar a produção de serviços, que considera a estruturação da oferta e a construção social da procura (i.e., as relações e as tensões de poder entre os agentes e a consequente sociabilização que os serviços conferem). Neste caso, poderão existir dois comportamentos-tipo, em que o efeito do serviço é: (i) imediato, através da relação estabelecida entre produtores e consumidores (ver relação entre *A* e *B*, na Figura B-2; designado pelos autores de *serviços geradores de interações e inovações*), em que a oferta se faz a partir das condições estratégicas e negociais do prestador (dominante, com uma lógica de produção padronizada) e o utilizador desempenha um papel pouco relevante, em que pode intervir nalguns casos e/ou circunstâncias (ato isolado ou efémero) ou em que existe uma articulação permanente entre eles e que se consubstancia numa verdadeira coprodução do serviço, cujo resultado final não é determinado pelas condições do prestador ou por uma conceção prévia ou padronizada; e (ii) diferido, ao longo da vida (*serviços mediados*), em que a oferta se operacionaliza a partir de uma representação da procura e é influenciada pelos contextos sociais, económicos, institucionais e territoriais em que o serviço é fornecido, deixando margem para os utilizadores, individual ou coletivamente, participarem na sua conceção, nomeadamente, através de sugestões e reclamações, de ações abertas/*brainstorming* e, no caso dos serviços públicos, adicionalmente através da eleição política (e dos respetivos programas de governação).

#### 1.4.1.1. As especificidades dos serviços no processo de produção

Como se explanou ao longo do ponto 1.2.5., os serviços têm características específicas (natureza, relação entre agentes, personalização, dinâmicas da oferta e da procura e modo de entrega) que afetam a sua produção. As entidades prestadoras de serviços podem adotar diferentes estratégias para responder da melhor forma a estes fatores ou condicionantes.

No caso da intangibilidade, as entidades prestadoras devem ajustar a sua forma de comunicar às características da sua atividade (p.e., a banca deve destacar os resultados de uma determinada aplicação financeira e as companhias de aviação devem apostar na imagem tradicional das hospedeiras de bordo), utilizando objetividade na linguagem e ajustando a mensagem ao público-alvo, de modo a minorar o risco que determinados serviços emanam para os potenciais clientes. Mas, como evidencia Dantas (2013:32), “as consequências da intangibilidade dos serviços não se limitam a dificultar a escolha do serviço por parte do cliente e a comunicação do serviço pela entidade prestadora. Têm ainda repercussões na definição do preço (...) e na proteção dos serviços.”

Da intangibilidade resulta a heterogeneidade de serviços, que pode ser homogeneizada através: (i) da standardização de procedimentos na produção de serviços, definindo processos e recursos a utilizar nas diferentes fases; (ii) da aposta na formação dos colaboradores, para indicar os *modi operandi* da organização; e (iii) do controlo da produção do serviço e do posterior acompanhamento da utilização/consumo, o que, neste último caso, pode ser feito auscultando a opinião dos clientes.

A utilização dos serviços não é, por norma, constante ao longo do tempo, registando-se em momentos específicos picos de procura. As entidades prestadoras podem tentar minimizar estes picos, por via: (i) do estudo do comportamento dos utilizadores, para conseguir estabelecer relações temporais e/ou espaciais com os momentos de maior procura; (ii) da flexibilização dos meios humanos, físicos e tecnológicos existentes, de modo a conseguir ajustar a oferta às flutuações da procura; (iii) da atração de clientes para períodos de menor procura (p.e., através de promoções a determinadas horas/dias), permitindo otimizar recursos e potenciar a capacidade de resposta; e (iv)

da existência de pelo menos um recurso, com capacidade e autonomia, para intervir rapidamente caso se registre alguma falha na prestação do serviço.

No que concerne à produção e ao método de entrega, é preciso encontrar um compromisso entre a incorporação de tecnologia e a distribuição espacial de estabelecimentos que não exclua ninguém. É também importante não esquecer que a presença de serviços num território contribui para o reforço das suas funções económicas e sociais (e, por conseguinte, da atratividade, da competitividade, do desenvolvimento e da coesão territoriais), bem como para a dinamização social e económica que os serviços suscitam nos territórios. Ainda que as TIC tenham cada vez mais importância nas sociedades atuais, a redução de contacto entre prestadores e clientes não é do agrado de todos os clientes, pelo que cada organização, em função do seu tipo de atividade, deverá refletir em que processos/fases deverá ocorrer a automatização e quando deverá existir contacto humano entre fornecedores e clientes.

Para finalizar, a qualidade final do serviço pode ser influenciada pelo comportamento do consumidor, tornando-o corresponsável pelo resultado final. Nesse sentido, a entidade prestadora deverá facilitar as interações durante a conceção e a produção dos serviços e, se necessário, ministrar formação ao cliente antes ou depois da prestação do serviço. A presença de outros clientes pode também condicionar a qualidade do serviço, pela positiva ou pela negativa.

#### **1.4.2. A utilização de serviços**

O debate sobre a utilização dos serviços inicia-se, desde logo, sobre qual o melhor termo para designar quem os adquire ou os utiliza – *consumidor*, *cliente*, *utilizador* ou *agente*. Esta discussão é ainda mais complexa (e menos conclusiva) quando se fala de serviços públicos, como se explanará adiante, no subcapítulo B-2.

Para Le Grand (2005), independentemente do conceito que se adote, dever-se-ão ter em conta quatro aspetos essenciais: (i) o tipo de serviço (O quê?); (ii) a seleção do fornecedor (Quem? Onde?); (iii) o horário e o tempo de duração da prestação do serviço (Quando? Quanto?); e (iv) a forma de acesso, i.e., presencialmente, por telefone, por correspondência ou pela Internet (Como?).

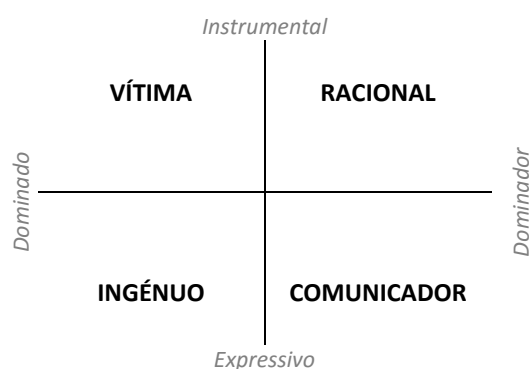
Os perfis de consumidores de serviços são bastante diversificados – tal como as suas expectativas – e, com base nos contributos de Edwards (2000) e Aldridge (2003), Gabriel e Lang (2006), Simmons, Powell e Greener (coords.) (2009) sintetizaram-se as suas principais características (Quadro B-8). Mas tal como Edwards (2000:11-13) refere, “as perceções de perfis de consumidores são, até certo ponto, estereótipos, que, ainda assim, contêm um fundo de verdade.”

	GABRIEL E LANG (2006)	EDWARDS (2000)	ALDRIDGE (2003)
<b>TIPO DE PROCURA</b>	<b>Seletivo:</b> consumidor racional, que exige informações sobre o produto e os seus custos.	<b>Soberano:</b> agente racional, que sem constrangimentos procura maximizar os seus resultados pessoais positivos.	<b>Racional:</b> calculista e interesseiro.
<b>MODI OPERANDI</b>	<b>Explorador:</b> consumidor que compra os produtos sem ter uma ideia precisa das suas reais necessidades; aproveita as boas oportunidades de negócio que lhe surgem.	<b>Exibicionista:</b> comprador compulsivo; a sua personalidade/formação está fortemente orientada para o consumismo. Pode ser também <i>Ativista, Comunicador ou Procura de identidade/status quo</i> .	<b>Ingénuo:</b> oposto do consumidor <i>racional</i> ; pode ser aplicado a diversas categorias, em diversos contextos.
	<b>Vítima:</b> tem um duplo sentido – as novas necessidades dos consumidores e a sua proteção (sobre este último aspeto, ver a perspetiva de <i>Vítima</i> , de Aldridge).	<b>Vítima:</b> é seduzido a comprar bens ou serviços desnecessários ou por engano.	<b>Vítima:</b> agente racional que se engana ou que é aconselhado/informado incorretamente.
	<b>Rebeldes:</b> utilizam produtos conscientemente como novas formas de rebelião (p.e., saques).	<b>Criminoso:</b> ladrão, que por via da sua ação gera custos que serão suportados pelos consumidores.	
	<b>Ativista:</b> defendem a cooperação no processo de produção de bens e serviços, bem como uma nova ética organizacional.	<b>Anticonsumista:</b> pode participar em boicotes contra o consumismo ou demonstrações de produtos e serviços, mas apenas consome alguns (específicos).	
<b>OBJETIVOS DO CONSUMO, ALÉM DA SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES BÁSICAS</b>	<b>Procura de identidade/status quo:</b> necessidade de reconhecimento social pelo que consome.		
	<b>Hedonista:</b> o consumo é entendido como um prazer, sendo que o prazer pode ser uma construção social.		
	<b>Comunicação:</b> utiliza os bens para comunicar, podendo esta característica estar associada a outros perfis do consumidor, como <i>Explorador, Vítima e Procura de identidade/status quo</i> .		<b>Comunicação:</b> <i>idem</i> .

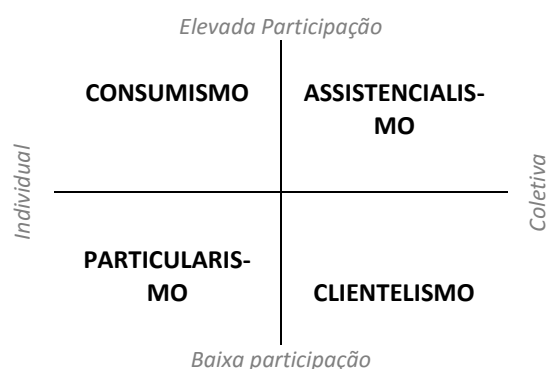
**Quadro B-8 – Principais características dos consumidores de serviços.**  
Adaptado de Simmons, Powell e Greener (coords.) (2009).

Na literatura internacional, outros autores, como Baldock e Urgenerson (1994), Symon e Walker (1995) e Gabriel e Lang (2006), tipificaram os perfis de consumidores. Contudo, nesta investigação apresentar-se-á a classificação de Aldrigde (2003), que se baseia na motivação (*instrumental* ou *expressiva*) e no poder (*dominado* ou *dominador*) dos consumidores (Figura B-6), cujas principais características se encontram descritas no Quadro B-8.

Para Simmons, Powell e Greener (coords.) (2009:10), “a construção desta matriz significa que a motivação e o poder são mensurados continuamente, o que por sua vez ajuda a desmontar algumas dualidades que resultam da tentativa de dividir consumidores em estereótipos. Isto não significa que esses estereótipos não têm representação, mas que o modelo permite alguma variação entre os perfis de consumidores mais ou menos fortes.” Em função da maior ou menor participação do consumidor no processo de produção, é possível distinguir dois tipos de utilização, cujas principais características foram mencionadas no ponto anterior: (i) relação de serviço forte (*Consumismo* e *Assistencialismo*); e (ii) relação de serviço pouco desenvolvida ou inexistente (*Particularismo* e *Clientelismo*) (Figura B-7). Note-se ainda que, de um modo geral, o *Consumismo* e o *Particularismo* estão associados aos serviços fornecidos pelo setor privado, numa lógica concorrencial de mercado, enquanto o *Assistencialismo* e o *Clientelismo* estão relacionados com os serviços públicos e o interesse geral. Em ambos os casos, a maior ou a menor capacidade na produção do serviço está diretamente relacionada com a sua natureza e as respetivas especificidades.



**Figura B-6 – Matriz de perfis de consumidores.**  
Fonte: Aldrigde (2003).



**Figura B-7 – Participação do cliente na produção do serviço e respetivo impacto no seu consumo.**  
Fonte: Aldrigde (2003).

Em síntese, a utilização dos serviços quando existe uma relação de serviço forte implica: (i) uma relação temporal, iniciada no momento da conceção do serviço e que se pode manter após a aquisição (p.e., decorrente do período de garantia ou oferta de serviços complementares); (ii) os custos que o utilizador, individual ou coletivamente, suporta para a sua aquisição; e (iii) a singularidade do resultado final e do processo a montante, na medida em que os vários agentes envolvidos na produção do serviço têm a sua própria história e o seu *modus operandi*. Assim, os sistemas e os fluxos de produção organizam-se em função da procura e das necessidades do cliente, o qual consegue influenciar os modos de produção e monitorizar as suas formas de utilização. Por sua vez, quando a relação do serviço é fraca ou nula continuam a existir os custos inerentes à prestação do serviço (devido a standardização da produção, os valores podem ser, por comparação, mais baixos) e a relação temporal. Contudo, a grande diferença encontra-se na capacidade de intervenção do cliente, que não existe ou então pode participar apenas na realização do serviço, não interferindo na sua conceção. Este tipo de serviços permite que exista uma oferta de serviços complementares de apoio (p.e., documentação) mais desenvolvida.

### **1.5. A distribuição espacial dos serviços – das teorias às múltiplas realidades territoriais**

Tal como noutras atividades económicas, os serviços procuram minorar os custos (p.e., de produção e de transporte) e, consoante a estratégia empresarial e o tipo de serviço<sup>21</sup>, estar próximos do mercado laboral, dos centros de negócio e de informação e/ou dos consumidores (Illeris, 1996).

Os principais fatores de cariz geográfico, económico e político que determinam ou condicionam a localização a diferentes escalas, que vão da nacional/regional à inter e intraurbana, são, de acordo com Beavon (1981), Illeris (1991, 1994 e 1996), Jayet

---

<sup>21</sup> As particularidades dos serviços podem influenciar a sua distribuição espacial, nomeadamente: (i) a natureza e o tipo do serviço (p.e., grau de participação do cliente na produção do serviço, simultaneidade do ato de produção e utilização, agente que se desloca e frequência de consumo/utilização do serviço); (ii) o carácter imaterial dos serviços, que tem impacto, por exemplo, na diminuição dos custos de transportes; (iii) a importância da informação e do conhecimento na criação do serviço, exigindo mão-de-obra qualificada ou especializada; e (iv) a dimensão social dos serviços, cuja razão de ser é a satisfação das necessidades mais básicas da população, contribuir para a criação de emprego e promover a fixação de população jovem e qualificada, sobretudo em territórios rurais.

(1994), Gadrey (*in* Bonamy e May (coord.), 1994), Alves (2005a e 2005b), Mérenne-Schoumaker (2008) e Tomé (2011 e 2014c):

- **As especificidades dos territórios e das localizações inter e intraurbanas:** A uma escala geográfica macro, a posição relativa de um país ou de uma região (p.e., proximidade do mar) e as suas características físicas (p.e., geologia e morfologia do terreno, rede hidrográfica, clima e exposição solar) podem influenciar a localização dos serviços. Já a uma escala inter e intraurbana são tidas como áreas preferenciais as que têm população com maiores rendimentos, qualificações e abertura cultural, o que se materializa num maior estatuto cultural e económico. Por oposição, devem ser evitadas áreas com população com fracos rendimentos e problemas de integração social (p.e., bairros sociais). O centro da cidade continua a ser o local de excelência para marcas de referência e/ou atividades específicas (devido à tradição ou ao prestígio de determinadas localizações, em certas atividades de serviços), mas tem vindo a perder importância ao longo do tempo, em grande medida, devido à expansão das periferias urbanas e ao surgimento de novas centralidades urbanas. Apesar desta tendência regressiva do centro da cidade, nos últimos anos tem-se assistido ao regresso de pessoas e de atividades económicas ao centro da cidade. A perda de importância do centro da cidade foi acompanhada pelo fenómeno de periurbanização, onde existia uma oferta fundiária mais abundante e uma maior diversidade de produtos imobiliários, potenciados pela existência de boa acessibilidade, e pelos incentivos atribuídos pelas administrações públicas locais. Em qualquer uma das escalas geográficas de análise são também importantes as suas características humanas (p.e., população residente e visitante, faixas etárias, níveis de escolaridade e rendimentos) e as suas características económicas (p.e., integração em blocos económicos, como a UE, ou em clusters regionais, estrutura do sistema produtivo e capacidade de empreendedorismo).
- **A rede de transportes:** As infraestruturas de transportes, a sua capacidade de resposta, os seus custos de manutenção e a sua integração noutras redes são essenciais para a fixação de atividades económicas, na medida em que determinam a acessibilidade entre dois ou mais pontos (p.e., distância física e tempo-

ral). A uma escala local pode também ser relevante a existência de bolsas de estacionamento e os respetivos custos de utilização.

- **As infraestruturas de comunicação:** O tipo de ligações oferecidas, designadamente de Internet (p.e., ADSL ou Fibra Ótica), estão na génese de novas formas de localização, sobretudo no caso de serviços intermédios, com base nos menores custos de comunicação, de empresas com filiais em vários países ou de empresas que tenham empregados a trabalhar a partir de casa.
- **O mercado fundiário e imobiliário:** Numa escala nacional, as características do sistema urbano e as suas interligações com as demais cidades (nacionais e internacionais) são aspetos considerados. Já ao nível local, são tidos como fatores determinantes: a disponibilidade da oferta (como os serviços tendem a localizar-se em espaços já construídos, estão dependentes da disponibilidade de espaços vagos e das suas características, podendo a escolha do edifício estar condicionada pela necessidade de expansão futura), os formatos imobiliários (variáveis de acordo com o objetivo, natureza e localização dos serviços), o preço do solo (tendencialmente mais caro no centro da cidade, podendo originar segmentação e especializações territoriais) e a intervenção que os vários atores (p.e., os promotores imobiliários, os proprietários, os locatários e as entidades bancárias) podem ter ao longo do processo de seleção da localização.
- **Os fatores de produção:** A implementação de serviços está dependente da existência de recursos humanos suficientes capazes de suprir a necessidade das empresas, de acordo com as competências técnicas ou os níveis de escolaridade requeridos. Neste contexto, o preço da mão-obra, a carga fiscal associada e a legislação (p.e., número de horas de trabalho por semana, capacidade reivindicativa dos trabalhadores e flexibilização do mercado de trabalho e dos processos de despedimento) podem desempenhar um papel-chave. Neste contexto, nas maiores concentrações urbanas há uma maior disponibilidade de mão-de-obra qualificada, podendo a sua quantidade permitir diminuir o seu custo unitário.
- **Os aspetos políticos:** As características do sistema político vigente no país e os impactos que daí advêm para a sua estabilidade política, estágio de desenvolvimento social e económico, capacidade financeira e imagem preconcebida no exterior. Podem ainda desempenhar um papel relevante a facilitação do investi-



mento estrangeiro através de criação de entidades que captem e auxiliem empresas estrangeiras que pretendam investir no país (p.e., Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP)), a criação de condições para a atração de atividades económicas (p.e., desenvolvimento de parques de negócios) ou os estímulos através de políticas fiscais (p.e., isenção ou redução de impostos ou de taxas). Em situações excecionais, por iniciativa do governo com o objetivo de atrair mais investidores, podem ocorrer alterações legislativas, nos domínios fiscais (p.e., criação de regimes de exceção, programas de atração de investimento), administrativos (p.e., simplificação dos atos inerentes à criação de uma empresa), laborais (p.e., flexibilização dos horários de trabalho e do despedimento), concorrenciais (p.e., regular os mercados, evitando práticas de concorrência desleal) e mercados públicos (p.e., serviços prestado pelo Estado e em que moldes).

- **Políticas de planeamento, ordenamento e desenvolvimento territorial:** No âmbito nacional e regional são definidas as grandes opções com relevância para a organização do território (p.e., redes de transportes, comunicações e infraestruturas) e à escala regional são ainda harmonizadas as políticas e as estratégias de ocupação do território, a forma urbana e o modelo de desenvolvimento económico, social e territorial do país/região. Já à escala municipal, as principais competências da administração pública são a delimitação e a regulação da transformação do uso do solo em planos territoriais, bem como a definição das áreas protegidas e a seleção de localizações para as atividades à escala intraurbana, independentemente de ser providas pelo setor público (p.e., escolas e universidades) ou privado (p.e., parque de negócios ou *retail park*).

A localização das atividades de serviços pode ser condicionada por variáveis relacionadas com as dinâmicas de mercado (Beavon, 1981; Illeris, 1991, 1994 e 1996; Jayet, 1994; Kon, 1999; Gadrey in Bonamy e May (coord.), 1994; Alves, 2005a e 2005b; Samuelson e Nordhaus, 2005; Mérenne-Schoumaker, 2008; e Tomé, 2011 e 2014c), tendo subjacentes os conceitos de *Limiar mínimo* (mercado que assegure a viabilidade económico-financeira do serviço numa determinada localização), *Limiar máxi-*

*mo/mercado potencial* (mercado máximo de procura, conferido pela localização e pelas especificidades do serviço) e de *Proximidade* (sinergias que se podem criar decorrentes de atividades com natureza idêntica ou complementar (p.e., economias de aglomeração)), designadamente:

- **Os mercados:** Na literatura internacional distinguem-se, grosso modo, dois mercados: de consumidores, que reduz os custos de comunicação; e os centros de serviços mercantis, que garantem o acesso a diversas fontes de informação.
- **A natureza da atividade de serviço:** Com base no tipo de oferta (p.e., serviços banais ou raros, prestados por empresas privadas ou pela administração pública), a elasticidade da procura pode ser maior ou menor. O ciclo de vida do serviço, em que numa fase inicial se encontra num mercado menor (p.e., local) e com a sua maturação tenderá a expandir-se (p.e., regional ou nacional), pode também influenciar a escolha dos locais de implantação do estabelecimento.
- **A entidade prestadora:** Compreende aspetos diversificados como a dimensão da entidade prestadora; a relação entre o tamanho da entidade prestadora e o seu mercado consumidor; as formas de organização territorial (p.e., *Central Business District* (CBD), centros comerciais, supermercados, hipermercados, estruturas centrais e sucursais); os sistemas produtivos (pequenas e médias empresas, que atuam num mercado local ou regional; funcionamento em rede das grandes empresas, a uma escala mais ampla, i.e., nacional e internacional); e a organização da produção.
- **A concorrência:** O conhecimento da oferta de serviços similares e complementares existentes na sua área de influência (p.e., dimensão da entidade prestadora, o seu *modus operandi* e a sua relação com o mercado consumidor).

Assim, consoante as características dos territórios (humanas, sociais, económicas e físicas) e dos serviços, alguns destes fatores interrelacionam-se. Neste sentido, o território, as políticas públicas (setoriais e territoriais) e os sistemas económicos regionais podem promover diferentes tipos de economias: (i) *economias de urbanização*, que tiram partido da centralidade urbana (p.e., das infraestruturas, da mão-de-obra qualificada, da proximidade dos serviços estratégicos e maior mercado) e estão inseri-

das em redes de serviços e inovação, cujos serviços mais sofisticados ou as sedes sociais de empresa podem ser um bom exemplo; (ii) *economias de localização*, já que se concentram numa área geográfica empresas com atividades similares e/ou complementares (aumentando o poder de atração dos consumidores), conferindo uma especialização territorial, a qual se desenvolve tendencialmente em parques empresariais ou de comércio (retalho ou grossista) nas periferias urbanas; (iii) *economias de aglomeração*, que se caracterizam pela circulação de informação, pela articulação e pela cooperação institucional multinível (empresas, organismos públicos, universidades e unidades de investigação e desenvolvimento), facilidade de contratação e a informalidade no processo de tomada de decisão, em parte justificado pela proximidade geográfica entre atores, que permite desenvolver sinergias que projetam os serviços a escalas geográficas mais vastas; (iv) *deseconomias externas*, instaladas em periferias urbanas ou em cidades de menor dimensão, para evitar problemas urbanos; e (v) *economias de escala*, em que existem ganhos de produtividade ou reduções no custo de produção, como consequência do aumento de todos os fatores produtivos na mesma proporção (Alves, 2005b; Samuelson e Nordhaus, 2005).

Este tipo de economias difere com a natureza do serviço e do prestador. A conjugação de alguns destes fatores está na génese de várias teorias de localização dos serviços, com diferentes abordagens: (i) neoclássica, que procura compreender as relações entre o tipo de serviços e a sua repartição a diferentes escalas geográficas (p.e., *Teoria do lugares centrais* e *Teoria da renda fundiária*), centrando a análise em estratégias para maximizar o lucro e para minimizar os custos de produção (p.e., custos de transporte, de mão-de-obra e economias externas); (ii) comportamental, que estuda o modo como os agentes e os processos interagem (p.e., o papel da imagem e informação na tomada de decisão de compra), as quais refletem situações de incerteza e para as quais nem sempre o decisor tem ao dispor informação; (iii) institucional, que reflete as lógicas de localização de um setor específico (p.e., a importância da economia e das tecnologias na definição dos locais onde os serviços serão implantados), considerando que, além dos fatores inerentes às teorias neoclássicas, é importante incluir na decisão as características socioeconómicas (p.e., clientes, fornecedores, associações comerciais, sistemas regionais, o governo e as outras empresas); e (iv) evolucionista, que, com

base na teoria de Darwin, tem como pressuposto o comportamento rotineiro dos empresários, que as leva a agir de determinado modo (Thrift e Olds, 1996; Hayter, 1997; Brons e Pellenbarg, 2003).

Para Hayter (1997), as várias abordagens demonstram a dificuldade e a complexidade subjacentes à localização das atividades económicas. Em seguida, serão apresentadas, de forma sumária, as principais características das abordagens neoclássicas, comportamentais, institucionais e evolucionistas. Apesar destas três últimas perspectivas não serem habitualmente estudadas pelos geógrafos, elas refletem-se nas dinâmicas dos agentes envolvidos e nas políticas públicas eminentemente territoriais. Adicionalmente é ainda questionada a importância da proximidade (territorial e relacional) dos serviços.

#### **1.5.1. As abordagens neoclássicas**

As principais teorias de localização dos serviços incidem sobre duas escalas geográficas: (i) regional, em que se destacam os contributos de Christaller (1966 [1933]) e, mais tarde, de Lösch (1954), com a *Teoria dos Lugares Centrais*, e de Hoyt (1939), com a *Teoria da Base de Exportação*, em ambos os casos na década de 30; (ii) interurbana, evidenciando-se os *Modelos de Utilização do Solo*, a *Teoria da Renda Fundiária* e o *Princípio da Diferenciação Mínima*.

Em ambos os casos, as abordagens neoclássicas apresentam um modelo genérico normativo, cujo enfoque reside em encontrar a localização ótima para o serviço ou o equipamento a partir de pressupostos económicos (p.e., custos de transporte, trabalho e tamanho do mercado).

##### *1.5.1.1. A escala regional*

A localização dos serviços à escala regional tem, por um lado, estudado a repartição regional (p.e., relacionando a hierarquia funcional com a dimensão dos aglomerados e respetivas áreas de influência) e, por outro, analisado a forma como os serviços têm influenciado o desenvolvimento territorial, destacando-se os contributos da

teoria dos lugares centrais e da teoria da base de exportação, mas que se revelam, contudo, insuficientes para explicar a atual realidade.

Para Christaller (1966), os lugares centrais oferecem bens e serviços especializados a centros urbanos de menor dimensão, formando-se uma rede urbana hierarquizada. A teoria dos lugares centrais justifica a distribuição espacial, o número de centros urbanos de um território e as relações que estabelecem entre si de forma hierárquica através da sua dimensão, em que os centros de ordem superior desempenham todas as funções de ordem inferior, não existindo, portanto, complementaridades entre os vários centros urbanos. Neste modelo, o *alcance* e o *limiar da procura* são dois conceitos-chave. No estudo de caso de Christaller (região sul da Alemanha), se o espaço fosse homogêneo, estaria organizado em forma de hexágonos e seria possível distinguir sete níveis de lugares, desde a aldeia (o mais baixo) à metrópole regional (o mais elevado).

A teoria dos lugares centrais é hoje colocada em causa por vários autores, como, por exemplo, Barata Salgueiro (2002:36), que refere que “a centralidade ganha novos sentidos e o padrão de frequência dos vários espaços torna-se mais complexo, misturando-se os princípios de relação espaço-temporal (distância e frequência de utilização) que constituíam a base de padrões hierárquicos à Christaller.” Esta teoria é ainda criticada por não considerar as relações horizontais entre centros especializados do mesmo nível hierárquico<sup>22</sup>, subestimar os custos de transporte e condicionar a localização do produtor (tende a repartir-se de acordo com a distribuição da população e os potenciais clientes, procurando a sua localização à escala intraurbana ficar mais próxima do consumidor, uma vez que ele assume os custos de transportes e, por isso, escolhe o produtor mais próximo, o que atualmente está desajustado da realidade). Ainda assim, “em grandes linhas, o modelo de Christaller é ainda hoje um dos fundamentos da economia espacial, como se pode observar na maior parte dos modelos de

---

<sup>22</sup> Para Christaller, um centro urbano que prestasse uma função especializada também forneceria todas as funções de ordem inferior, o que não se revelou verdade. Assim, a hierarquia tradicional (e rígida) dos centros urbanos preconizada pela teoria dos lugares centrais começa a ser substituída por uma lógica de complementaridade entre centros urbanos de diferentes níveis, que se caracteriza pela capacidade de diferentes sistemas urbanos estabelecerem interações entre si (Dematteis, 1990 e 1991; Camagni e Salone, 1993; Ascher, 1998; Trullén e Boix, 2001).

dinâmica urbana” (Jayet, 1994:37), sobretudo no que concerne à localização dos serviços públicos e dos serviços finais destinados às populações.

Já Hoyt (1939) relaciona o desenvolvimento regional com a existência de atividades exportadoras (sobretudo, na indústria e, em casos pontuais, na agricultura), que captam fluxos monetários e que são redistribuídos maioritariamente nesse território (p.e., através do pagamento dos salários), permitindo o contínuo desenvolvimento do sistema produtivo local (i.e., setor de base). Até ao início dos anos 60, os serviços não eram vistos como atividades com capacidade exportadora e cuja procura era feita pelos trabalhadores dos setores exportadores, que tinham um maior poder de compra, contribuindo para o aumento do número, da procura e do emprego nos serviços. Nos meados dos anos 90, Illeris (1994:100-101) considerou que “para a maior parte das empresas, o mercado consumidor continua a ser local. Por outras palavras, significa que o modelo da base económica continua válido e que se observa nele uma hierarquia de lugares centrais.”

Após a segunda guerra mundial, os serviços deixam de ser vistos como uma consequência das dinâmicas dos outros setores de atividade, numa primeira fase, devido às transformações conferidas pelo turismo (note-se, por exemplo, que nesta altura se fala na *indústria do turismo*, uma vez que não eram reconhecidas capacidades aos serviços por si só para promover essas mudanças). Tal como a teoria dos lugares centrais, esta abordagem foi também criticada por questões relacionadas com os custos de transportes e a localização dos produtores.

Com as mutações demográficas, sociais, económicas e tecnológicas ocorridas nas últimas décadas, a conceção, a produção e a utilização de serviços têm-se alterado, com impactos no modo como estes se distribuem no território e os produtores e utilizadores se interrelacionam. Por um lado, assistimos a uma globalização da economia (i.e., com a abertura dos mercados e as facilidades/menores custos de transportes e comunicações, a localização pode ser feita a uma escala global) e, por outro, a crescente *metropolização* das áreas urbanas (i.e., a concentração da população e de atividades, em especial de serviços altamente qualificados, em torno de uma ou mais cidades e das suas periferias, construindo uma grande região urbana, com uma malha urbana ampla, difusa e multipolarizada, onde a acessibilidade e os transportes são elementos-

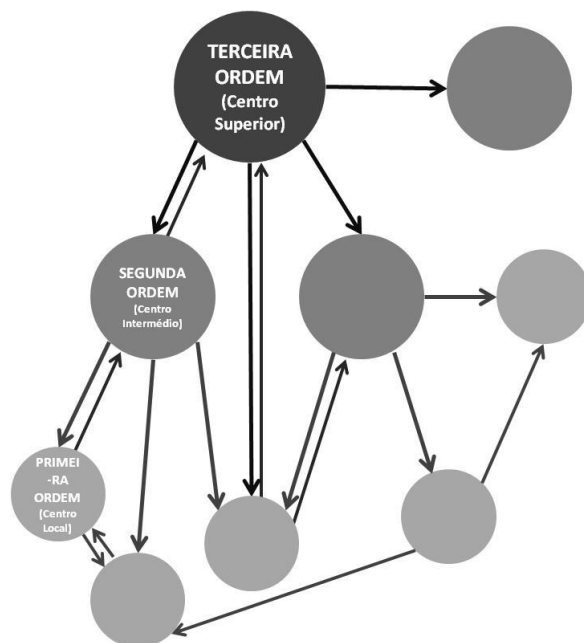
chave), que contribuem para a emergência de sistemas e de redes urbanas com diferentes hierarquias e níveis de complementaridade entre si.

Para Sassen (1991), estas transformações têm contribuído para uma simplificação das hierarquias na rede urbana, mas não contrariaram as tendências de polarização nacional e regional já existentes (que, nalguns casos, podem ser inclusive reforçadas), o que deriva da escolha do local de implantação ser “um processo cumulativo, pelo que os novos serviços e o comércio mais inovadores preferem localizar-se em polos já desenvolvidos” (Alves, 2005b:175), mas também pelo aumento da mobilidade, do rendimento disponível e da exigência das populações, que lhes permite escolher o local onde querem adquirir serviços e, em regra, tendem a ser centros urbanos mais dinâmicos e multifuncionais junto da produção ou dos clientes finais.

Contudo, a hierarquia urbana continua ainda a ser visível nalguns serviços, nomeadamente nos serviços públicos (porventura, esta hierarquização entre aldeias, vilas e cidades pode até sair reforçada devido à racionalização de equipamentos e de serviços levada a cabo nos últimos anos, em vários países europeus) e nos serviços finais destinados à população, sobretudo se pensarmos numa lógica binomial de serviços vulgares/raros.

A tradução espacial das dinâmicas mais recentes está sintetizada na Figura B-8 e tem como base a teoria dos lugares centrais, abordada de forma menos estática, e reflete as mutações na composição e na repartição geográfica da oferta e da procura dos serviços.

A Figura B-8 coloca em evidência que, apesar de existir uma hierarquia funcional como na teoria dos lugares centrais, esta hierarquia não é tão rígida e os diferentes níveis podem interagir entre si, pelo que muitos serviços não são adquiridos no estabelecimento mais próximo da área de residência (Illeris, 1996), como consequência da organização dos sistemas urbanos, da crescente acessibilidade dos territórios e do aumento da mobilidade das populações.



**Figura B-8 – Hierarquias e interações recentes nos sistemas urbanos.**

Adaptado de Illeris (*in* Bonamy e May (coords.), 1994).

Para Ascher (1998), a tradicional hierarquia urbana da teoria dos lugares centrais tem vindo a perder importância e, como consequência, emergiu a abordagem baseada numa rede urbana em nós e arcos (*hubs and spokes*), a qual defende que se retirem vantagens das relações e dos fluxos estabelecidos entre as várias cidades do sistema urbano, independentemente da sua distribuição geográfica (i.e., maior ou menor distância entre territórios) (Dematteis, 1990 e 1991; Camagni e Salone, 1993; Trullén e Boix, 2001), em detrimento da concentração espacial de atividades. De acordo com a literatura, existem três tipos de redes de cidades:

- **Redes hierárquicas (verticais, horizontais e policêntricas):** Ocorrem em locais onde existe uma urbanização dispersa e difusa, em que as áreas de influência dos centros urbanos se sobrepõem aos lugares centrais. Como consequência, surgem no território redes multipolares ou policêntricas, que favorecem a complementaridade entre centros especializados de níveis similares ou distintos, bem como as relações horizontais entre centros especializados de igual nível (Dematteis, 1990 e 1991), em contraposição à lógica de dependência hierárquica de centros urbanos.



- **Redes com relações económicas de complementaridades ou de sinergias:** As atividades económicas, em especial os serviços, obedecem, pela sua natureza, a uma lógica em rede no sistema urbano, gerando complementaridades e sinergias entre as cidades (próximas ou longínquas, desde que, neste último caso, tenham o mesmo nível hierárquico (p.e., redes entre cidades financeiras mundiais)). Para Camagni e Salone (1993), as redes de cidades onde existem complementaridades têm por base uma divisão interurbana do trabalho, através da especialização e da complementaridade entre cidades, estabelecendo-se economias de aglomeração. Já as redes de cidades onde se criam sinergias seguem uma lógica de especialização territorial de atividades e funções semelhantes, gerando-se assim economias de escala.
- **Redes de conhecimento:** A crescente utilização de TIC e o contributo que a investigação científica deu para a criação de empresas e de postos de trabalhos mais qualificados e mais competitivos estão na génese da economia do conhecimento e da inovação. Do ponto de vista espacial, geram-se centralidades que acumulam saber localizado e conhecimento tácito (intangível e de difícil transmissão), que se assumem como elementos-chave do processo de desenvolvimento regional e na afirmação de um sistema territorial de inovação (Trullén e Boix, 2001).

A abordagem das redes de cidades permite, em função dos momentos temporais e em determinadas conjunturas económicas, criar relações de dominância entre cidades, através de polos de desenvolvimento para os sistemas urbanos, que se podem articular a vários níveis geográficos (local, regional, nacional e mundial).

Associado a este conceito surge o *policentrismo*, que não representa uma rutura com as anteriores abordagens de *redes*. O modelo urbano policêntrico – que se opõe ao monocêntrico (concentração) e ao *urban sprawl* (espaço contínuo e não organizado) – surge num contexto de reestruturação territorial das cidades globais (Castells, 1997), em que vários centros urbanos estão integrados em regiões/sistemas urbanos com elevado potencial de atratividade, competitividade e internacionalização (Parr, 2004). Neste modelo de organização, as centralidades encontram-se dispersas

por vários sistemas urbanos, podendo ocorrer alguma concentração geográfica de funções ou de especializações (Camagni e Salone, 1993) e desenvolver-se um conjunto cada vez maior de interdependências, complementaridades e fluxos/movimentações (Dematteis, 1990, 1991) (Figura B-9). Para Carmo (2008:777), “podemos dizer que as versões correntes de policentrismo se baseiam na ideia de que a organização do território assenta nas cidades e de que estas são nós com as quais se formará uma rede interurbana, devendo as políticas territoriais promover esta integração reticular. Nesta ótica, é a distância, mais do que a proximidade, que surge como variável a gerir, procurando reduzi-la a difíceis complementaridades capazes de, só por si, valorizarem a diversidade territorial.”

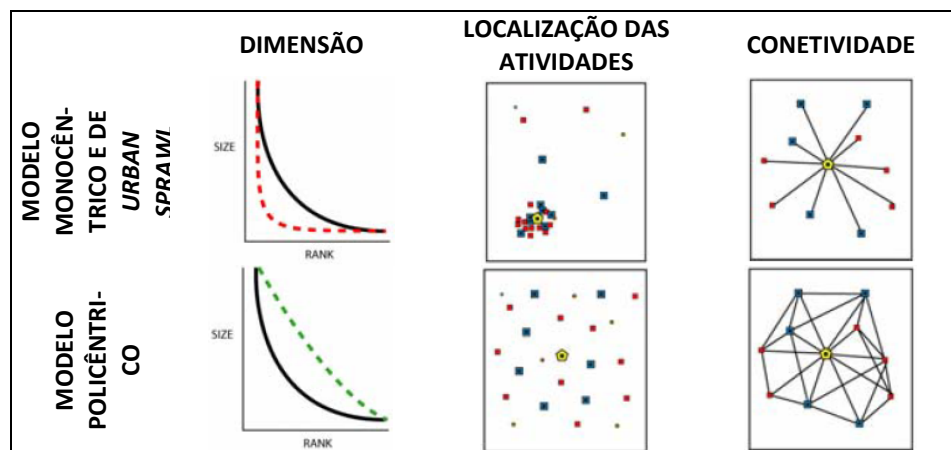


Figura B-9 – Comparação dos modelos monocêntricos, de *urban sprawl* e policêntricos, de acordo com três variáveis.

Fonte: ESPON (2005).

O policentrismo pode ocorrer em três escalas geográficas – macro (Europa), meso (inter-regional) e micro (intrarregional). Atualmente os sistemas urbanos policêntricos conseguem afirmar-se à escala nacional e regional. Contudo, no nível geográfico micro, continuam a vigorar organizações espaciais monocêntricas ou de *urban sprawl*. No futuro, o *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) espera inverter esta tendência, relançando as áreas policêntricas de integração (PIA, na sigla anglo-saxónica), como áreas de sobreposição PUSH (*Potential Urban Strategic Horizon*) existentes nas áreas urbanas funcionais (em inglês, FUA). Assim, espera-se que, em função da especialização das áreas urbanas em detrimento do seu tamanho ou dimen-

são, se desenvolva um modelo de organização territorial que não concentre população e atividades económicas assimetricamente junto das grandes cidades.

Apesar dos princípios teóricos do policentrismo serem bem aceites, a verdade é que a sua aplicação prática esbarra em diversas dificuldades: Como fazer com que territórios que até então competiam pelas mesmas funções, serviços e investimentos mudem de comportamento e passem a cooperar entre si? Que entidade político-institucional assume a função de coordenação destas regiões (e que, no caso português, seria agravado pela ausência de poder regional)? Como especializar a massa crítica (i.e., população ativa), em quantidade e em qualidade, para permitir a manutenção das especializações territoriais?

#### *1.5.1.2. A escala intraurbana*

Os primeiros trabalhos sobre a localização de serviços à escala intraurbana foram desenvolvidos pela Escola Ecológica de Chicago, que procurou relacionar as características das populações com a organização funcional do território, destacando-se os modelos de cidade concêntrica (Burgess, 1925), setorial (Hoyt, 1939) e multinuclear (Harris e Ullman, 1945).

Burgess (1925), a partir do exemplo de Chicago, criou o modelo de cidade concêntrica, em que o centro de negócios ocupa uma posição central e é rodeado por zonas industriais e residenciais. As redes de transportes desempenham um papel essencial neste modelo, convergindo para a área central do aglomerado. O modelo de cidade de Hoyt (1939) leva em conta, além das características da população e da rede viária, o rendimento das famílias. Contudo, a rede viária é considerada nesta teoria um elemento basilar, que influencia a distribuição das atividades económicas e das áreas habitacionais. Por fim, para Harris e Ullman (1945), os espaços urbanos estão dispersos por vários núcleos, cada um deles com as dinâmicas específicas, o que resulta do aumento da taxa de motorização, do reordenamento espacial das atividades económicas similares e complementares (indústria, comércio e serviços), da incompatibilidade de usos do solo e da diferenciação do preço do solo.

Já a teoria da renda fundiária deriva da teoria do *Estado isolado*, preconizada por Von Thünen (1826) para áreas agrícolas, e aplicada ao solo urbano por Wingo (1962) e Alonso (1964). A renda fundiária varia de acordo com o tipo de serviço, a entidade prestadora (pública ou privada), a inserção urbana (p.e., localização e acessibilidade) e o produto imobiliário (p.e., formato, idade e estado de conservação do edifício). Em geral, nos serviços em que há maior necessidade de contacto entre o produtor e o consumidor, os valores são mais elevados na área central do aglomerado e decaem progressivamente com o aumento da distância, o que condiciona desde logo as entidades que aí se pretendem implantar, uma vez que tal depende de uma maior capacidade económico-financeira. Todavia, existem intervenções no tecido urbano que podem induzir novas centralidades urbanas, em que a posição geográfica não é no centro da cidade (pode, inclusive, ser na sua periferia), mas a qualidade do espaço produzido é elevada, o que faz aumentar os custos do preço do solo e edificado (p.e., Parque das Nações, em Lisboa, e o Lagoas Parque, em Oeiras).

Com o passar do tempo e as alterações socioeconómicas, as teorias de Von Thünen, de Wingo e de Alonso tornaram-se insuficientes para explicar a localização das atividades humanas e económicas, em grande medida por não considerarem as variáveis relacionadas com as acessibilidades e a mobilidade, que desencadearam os processos de deslocalização para as periferias urbanas. Como consequência, ganharam destaque os contributos dados pela Nova Economia Urbana (Fujita e Ogawa, 1982; Fujita, 1988 e 1989) e da Nova Geografia Económica (Krugman, 1991a e 1991b; Fujita e Krugman, 1995). Nas últimas décadas, vários autores têm enfatizado as mutações que as atividades económicas têm provocado nos sistemas urbanos, destacando-se os contributos de Garreau (1991), com o desenvolvimento das *edge cities* na periferia do CBD; de Ascher (1998), que fala de um tecido urbano policêntrico e descontínuo; e de Parr (2004 e 2005), que aborda as regiões urbanas policêntricas, as quais estão associadas à centralidade territorial com especializações diferenciadas<sup>23</sup>, construindo plata-

---

<sup>23</sup> Para Parr (2004 e 2005), coexistem estratégias de concentração e de dispersão das atividades económicas: (i) as atividades mais inovadoras e dependentes das economias de aglomeração concentram-se, em geral, na periferia (contribuem, por exemplo, para a descentralização do emprego para a periferia e, por conseguinte, para criação de subcentros de emprego especializados (i.e., economias de especialização e de localização)); e (ii) as atividades mais rotineiras, cuja tendência é para se dispersarem e se localizarem em espaços periféricos.

formas de atratividade e de internacionalização para os territórios, em função de um modelo de rede de cidades que interagem e que cooperam entre si, em diferentes momentos temporais.

Por fim, a localização à escala intraurbana pode ainda ser determinada pelo princípio da diferenciação mínima, ou seja, quando duas empresas se afastam fisicamente e reduzem a intensidade da concorrência nos preços praticados. Assim, as empresas decidem localizar-se nos extremos do mercado e uma empresa periférica deve ficar adjacente a uma empresa interior.

O modelo de Hotelling (1929) introduz a diferenciação com base na distância entre o produtor e o consumidor e pressupõe que: (i) os preços sejam similares; (ii) a oferta se diferencie apenas num atributo; e (iii) os custos de transportes sejam minimizados pelos consumidores. Como refere Vasconcelos (2009:5), este modelo “dá origem ao princípio [da diferenciação mínima] e está dentro de uma classe de modelos de localização, que são de competição monopolística nos quais os consumidores veem o produto de cada firma como tendo uma localização particular no espaço de produto ou geográfico. Nele, o princípio da diferenciação sugere que um dado número de lojas operando dentro de um mesmo setor de mercado terá um desempenho superior se estiverem localizados juntos, em *clusters*. Na terminologia de jogos, isto significa que não há incentivo para as firmas saírem da posição central no modelo da cidade linear de Hotelling, pois aí se configura um Equilíbrio de Nash. Assim, o que se espera é que, quanto mais perto os produtos estiverem entre si, maior a acessibilidade física e a substituíbilidade entre estes, e menor a diferenciação (daí o termo diferenciação mínima).”

No caso dos serviços, a concentração espacial resultante da diferenciação mínima pode ter origem em três fatores: (i) a complementaridade de funções; (ii) o tipo de acessibilidade específica; e/ou (iii) as características homogêneas dos consumidores. Esta abordagem permite: (i) retirar vantagens a partir da proximidade e da concentração geográfica entre empresas, reduzindo os custos da deslocação e potencian-do as vantagens da aglomeração (p.e., infraestruturação e publicidade); (ii) valorizar as especificidades da oferta de cada empresa, uma vez que o consumidor faz a sua esco-

lha com base em pequenos detalhes (p.e., gostos e valores do cliente) que a diferenciavam; e (iii) reduzir as incertezas e os riscos para os prestadores e para os consumidores.

Em síntese, se até à década de 60 os serviços mais qualificados e mercantis se localizavam junto das áreas residenciais, seguindo uma lógica de proximidade entre o produtor e o consumidor, a partir de então há uma mudança de paradigma, sobretudo nas grandes cidades, que se tornam mais segregadoras e menos inclusivas. Para tal, contribuiu o crescimento urbano para as periferias e a consequente especialização dos centros urbanos tradicionais, o reagrupamento de funções em ruas e em bairros, bem como a atração de novas atividades nas periferias suburbanas, o que se consubstanciou num sistema urbano multipolar (Quadro B-9).

GRANDES DOMÍNIOS DA MUDANÇA	FATORES DE REJEIÇÃO DO MEIO URBANO DENSO	FATORES DE ATRAÇÃO DA PERIFERIA
<b>OFERTA FUNDIÁRIA E IMOBILIÁRIA</b>	Preços elevados; pouca oferta de novos espaços; inadequação dos espaços às funções.	Maior disponibilidade de solo e preços mais acessíveis; diversificação de produtos imobiliários.
<b>TRANSPORTES E ACESSIBILIDADE</b>	Problemas de acessibilidade; problemas de estacionamento.	Existência de estacionamento; oportunidades ligadas a novas redes e nós (intersecção das radiais com as novas circulares).
<b>POPULAÇÃO E VALORES</b>	Envelhecimento e empobrecimento da população; insegurança; ruído e poluição.	Periurbanização do emprego e da habitação; modernidade associada aos novos espaços urbanos em desenvolvimento.
<b>EMPRESAS</b>	Emergência de grandes grupos com fórmulas estandardizadas; reagrupamento das atividades na sequência de fusões.	Sítios sem passado e com possibilidades múltiplas; custo de implantação em geral reduzido; proximidade a outras empresas.
<b>ATIVIDADES</b>	Crescimento das necessidades em termos de superfícies; reduzida flexibilidade dos espaços.	Melhor organização da gestão, da logística e do trabalho.
<b>POLÍTICAS DOS PODERES PÚBLICOS</b>	Restrições do uso do solo; congestionamento urbano; planos de circulação e de estacionamento; custo do estacionamento; fiscalidade.	Política de zonamento; ordenamento das grandes infraestruturas e dos parques de atividades; vantagens concedidas pelas autarquias.

**Quadro B-9 – Fatores de periurbanização dos serviços.**

Fonte: Mérenne-Schoumaker (2008).

A periurbanização afetou sobretudo os serviços finais destinados às populações, cuja distribuição espacial tende a ser similar à do sistema urbano. Os serviços públicos só começaram a racionalizar a sua oferta nos últimos anos, em grande parte devido à necessidade de reduzir custos e, neste caso, as áreas rurais foram (e serão) as mais afetadas.

### 1.5.2. As abordagens comportamentais

Se a abordagem neoclássica está preocupada com a maximização dos lucros, as teorias comportamentais defendem que as atividades económicas se localizam em função de fatores e de variáveis que não são facilmente recolhidos e quantificáveis, nem previsíveis, como a qualidade de vida do local, as características pessoais e as competências profissionais dos empresários.

De acordo com um estudo de Felsenstein (1996), a localização das empresas não obedece a uma estratégia ou a uma fórmula de cálculo que fundamente a decisão, sobretudo em empresas de pequena dimensão, as quais surgem sem um modelo de negócio definido. Não surpreende, por isso, que muitas destas empresas encerrem precocemente, como Tomé (2011 e 2014c) demonstrou num estudo sobre o comércio e os serviços na Quinta do Conde.

Para Simon (1959, referido em Mariotti, 2005), o impulsionador desta teoria, os conceitos de minimização e de maximização subjacentes às perspetivas neoclássicas não passam de abstrações teóricas. O autor defende que o processo de tomada de decisão de localização é limitado a um número preconcebido de escolhas, a partir das quais os decisores avaliam e tendem a adotar a primeira solução que consideram satisfatória (Hayter, 1997).

Para Hayter (1997), a localização das empresas de pequena e de média dimensão é explicada por esta abordagem – que atenta contra os princípios económicos, preconizados na abordagem neoclássica – uma vez que os empresários, no momento em que decidem localizar a sua empresa, acabam por fazê-lo nos locais de onde são naturais, onde residem ou na sua proximidade. A montante, os locais de nascimento e de residência têm subjacentes outras opções de vida, como, por exemplo, a preferência pelo clima ou o *status* económico e o estilo de vida associados.

Assim, para os defensores da teoria comportamentalista, o importante é a perceção da realidade e não a realidade em si, desempenhando os mapas mentais e as perceções das configurações e dos rearranjos geográficos dos decisores um papel relevante na seleção da localização.

### 1.5.3. As abordagens institucionais

As teorias neoclássicas e comportamentais têm na sua base uma dimensão espacial, que, de acordo com os defensores da abordagem institucional, merecem críticas por serem considerados de forma estática. Como resposta, Thrift e Olds (1996) acreditam que as atividades económicas têm de ser analisadas entre o domínio social e o domínio institucional, na medida em que a sua localização é influenciada pelos sistemas de valores da sociedade e pelas instituições culturais, respetivamente.

Para a teoria institucional, os fatores institucionais ou externos (p.e., os ajustes espaciais como expansões, fusões e aquisições de empresas) gozam de maior protagonismo na explicação da localização, estrutura e funções das atividades económicas, bem como no funcionamento dos mercados (confiança, reciprocidade, cooperação e convenções entre as empresas) e no modo como o Estado intervém na economia. Assim, a localização das empresas resulta das suas estratégias de investimento, considerando, por um lado, as negociações (e as futuras interações) com os fornecedores, a administração pública e outras instituições e, por outro, fatores críticos como os preços, salários, impostos e infraestruturas existentes. De acordo com esta teoria, a presença de atividades gera interdependências entre agentes económicos, contribui para um ambiente de cooperação institucional, e nalguns casos, fomenta uma cultura de solidariedade (cívica e social).

### 1.5.4. As abordagens evolucionistas

A abordagem evolucionista de localização – cujas principais características recaem sobre a *evolução* e o *determinismo* (AMIN, 1999) – tem a sua origem nos conceitos da biologia de Darwin, designadamente a variação (*variety*), a seleção (*emergency*) e o determinismo (*path dependency*), traduzidos na geografia económica como inovação, competição e rotina, respetivamente.

O conceito-central desta abordagem para a geografia económica é a rotina (determinismo), na medida em que coloca em evidência a relutância dos empresários entrarem em novos ramos de atividades (i.e., em novos produtos, novas técnicas e novos mercados) por falta de experiência (Brons e Pellenbarg, 2003). O surgimento de aglo-



merados de atividades económicas não é então analisado como o resultado de decisões racionais das empresas e dos consumidores, mas através da concentração de conhecimento localizado, num período de tempo, o qual é indissociável das rotinas das empresas, bem como das relações que se estabelecem com outras empresas e com os demais agentes económicos e sociais. Assim, a tendência é que o empresário, com base nos seus conhecimentos e na sua experiência, decida a localização da empresa (i.e., reproduz os comportamentos óbvios e expetáveis). Significa isto que o empresário ignora a utilização de lógicas ou de critérios de localização fora do comum e que, apesar do maior risco envolvido, poderiam gerar oportunidades de negócio inexploradas e conduzir, na linguagem de Darwin, a comportamentos subótimos (Brons e Pellenbarg, 2003). Neste contexto, o conhecimento é adquirido através de processos de aprendizagem informal (*learning by doing*) e, em função da flexibilidade das especializações (i.e., a habilidade para combinar produtos, força de trabalho e ferramentas de diversas maneiras diferentes), os empresários adaptam-se.

#### 1.5.5. A proximidade territorial e a proximidade relacional dos serviços

A proximidade entre os produtores e os consumidores é muito mais do que a distância geográfica entre dois ou mais pontos e pode ser analisada de modos diferentes (Quadro B-10) e em todos o território é um aspeto transversal, o que atesta a importância que desempenha na diferenciação da oferta e da procura dos serviços.

TIPO DE PROXIMIDADE	DESCRIÇÃO
<b>FÍSICA</b>	Distâncias (geográfica e tempo) que os consumidores têm de percorrer até chegarem ao estabelecimento onde é prestado o serviço, bem como o custo financeiro associado à deslocação.
<b>TEMPORAL</b>	Período de tempo que decorre entre a necessidade e a prestação efetiva do serviço.
<b>SOCIAL</b>	A existência de serviços e, em segunda instância, de condições para que os habitantes os possam utilizar.
<b>CULTURAL</b>	Quanto maior for a distância entre os locais de residência e prestação do serviço, menor afinidade cultural poderá existir, o que é especialmente sentido pelas populações rurais e poderá induzi-las a um maior desenraizamento sociocultural.
<b>SIMBOLÓGICA</b>	A presença de um serviço numa determinada área geográfica pode indicar a assistência do Estado junto da população, a qual deverá ser atendida à luz do princípio de subsidiariedade.
<b>ORGANIZACIONAL</b>	Potencial que os atores têm de cooperar e contribuir para a evolução das organizações, em função da sua relação geográfica. Esta abordagem tem subjacentes duas lógicas: (i) a de pertença, isto é, os consumidores estão inseridos num grupo comum; e (ii) a de semelhança, ou seja, existe uma identificação de comportamentos similares entre eles.

**Quadro B-10 – Tipos de proximidades.**

Fonte: Ferrão (2000), CORUM (coord.) (2001) e Torre e Beuret (2012).

Os tradicionais modelos de localização dos serviços consideram apenas a proximidade física, mensurável, por exemplo, através do número de quilómetros percorridos, do tempo de viagem e dos custos de transporte, em geral suportados pelo cliente. Se no passado o consumidor se deslocava tendencialmente ao fornecedor mais próximo, hoje, com as novas características sociais e económicas dos consumidores (p.e., maior mobilidade e exigência de qualidade no serviço), a evolução tecnológica e as novas formas de prestação do serviço (p.e., o fornecedor desloca-se até ao cliente ou disponibiliza os serviços pela internet) o consumidor pode-se deslocar até mais longe (mesmo que demore mais tempo e os custos de transporte sejam maiores) para obter um determinado serviço, o que tem permitido questionar a importância deste conceito, tal como da hierarquia dos lugares centrais preconizada por Christaller (ainda que seja reconhecida a validade dos seus princípios teóricos por vários autores, como Jayet (1994), Illeris (1996) e Alves (2005b)).

Para Illeris (1994 e 1996), a maioria dos produtores continua a ter vantagens concorrenciais em se localizar junto dos clientes (famílias ou empresas), ainda que esta premissa esteja dependente do tipo de serviço (p.e., o cliente não se irá deslocar 10 km para comprar pão, mas poderá percorrer essa distância para ir a uma consulta médica de especialidade).

A proximidade pode conferir vantagens para os fornecedores e para os clientes, como: (i) a facilitação da procura de serviços por parte dos consumidores, o estabelecimento de negociações e a supervisão da execução do serviço (RESER, 1995); (ii) o melhor conhecimento das necessidades do cliente, pois como refere Illeris (1994:100), “o serviço pode não ser nem muito sofisticado, nem de especialização acentuada, mas a sua adaptação às características de cada cliente pressupõe um conhecimento aprofundado e que pode ser necessário para, em caso de emergência, assistir rapidamente o cliente”; e (iii) o desenvolvimento de uma *consultoria doméstica*, resultante das interações e de confiança adquirida entre os produtores e os consumidores, sobre assuntos do quotidiano (p.e., discutir métodos de gestão e financiamento das empresas).

Existem ainda serviços às famílias e às empresas em que pode haver uma maior distância física entre os espaços de produção (*back-offices*, i.e., funções administrativas) e de consumo (*front-offices*, i.e., funções de atendimento ao público). Nestes ca-

sos, para aumentar a presença territorial a empresa pode abrir sucursais e manter a produção centralizada.

Além da proximidade entre os produtores e os consumidores, importa também atender à proximidade dos produtores às fontes de informação ou aos recursos exógenos, tema menos explorado na investigação científica e que, de acordo com o estudo de Illeris (1996), era considerado pelas empresas um aspeto secundário na seleção do local para a sua implantação. Contudo, as mutações elencadas no ponto 1.3 podem minorar a importância da proximidade entre os produtores e as fontes de informação, nomeadamente, pela melhoria da acessibilidade, pela diminuição dos custos de transportes e pelo impacto das tecnologias na produção de serviços.

Além destas abordagens mais tradicionais, que relacionam a proximidade aos mercados (de consumidores, fornecedores e força de trabalho), Torre e Beuret (2012) apresentam uma abordagem inovadora, em que a *proximidade geográfica* e a *proximidade organizacional* consubstanciam-se na *proximidade territorial*. De acordo com os autores, esta questão relaciona-se posteriormente com a governação e a governança. “O jogo das proximidades organizacionais e geográficas fomentam a criação e a dinâmica dos territórios e permitem fundar processos de governança territorial. Assim, eles contribuem tanto para a unificação dos territórios como para a sua fragmentação e recomposição: a proximidade evolui por opção de novos desafios e das escalas de gestão adequadas” (Torre e Beuret, 2012:32). Os resultados desta investigação evidenciam a importância que o(s) conceito(s) de proximidade(s) emana(m) e, para os referidos autores, os comportamentos que os cidadãos e os territórios têm são diferenciados, podendo gerar conflitos, concertações ou ajustamentos convencionais.

## **1.6. Síntese**

Se no passado os serviços eram considerados atividades induzidas e improdutivas, hoje são o motor do crescimento económico dos países desenvolvidos, estão presentes em todos os setores e são causa e consequência das mutações na organização e na apropriação do território.

As dinâmicas na conceção, na produção e na utilização dos serviços continuam a ser encaradas como processos distintos, quando na verdade são indissociáveis, o que é visível, por exemplo, através da *relação* e da *complementaridade* entre bens e/ou serviços. A produção e a utilização dos serviços têm privilegiado cada vez mais a interação entre os fornecedores e os consumidores, bem como o maior recurso às TIC (tanto como processo intermédio no ato de produção, como na disponibilização de serviços na Internet). As principais transformações que se registaram na sociedade nas últimas décadas estão sumariadas no Quadro B-11, as quais são causa e consequência de aspetos eminentemente territoriais.

VETORES DE MUDANÇA	TIPO DE SERVIÇOS AFETADOS	FORÇAS MOTRIZES DE LOCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS	IMPACTO NA LOCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS
<b>SEM GRANDES MUDANÇAS</b>	Serviços às famílias e alguns serviços à produção.	Proximidade aos consumidores continua a ser um aspeto relevante.	Aumento do consumo; redução das economias de escala, motivada pela desconcentração de atividades (e vice-versa).
<b>AUMENTO DA QUOTA DE SERVIÇOS DE ALTA QUALIDADE NA ECONOMIA</b>	Todos.	Mudanças estruturais.	Concentração de atividades económicas nas grandes áreas metropolitanas.
<b>AUMENTO DA COMPLEXIDADE NA TROCA DE INFORMAÇÃO</b>	Serviços de informação avançados.	Necessidade de contato presencial (frente-a-frente); aumento das economias de aglomeração.	Concentração nas grandes áreas metropolitanas.
<b>MELHORIAS NAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO E TRANSPORTES</b>	Serviços de informação avançados.	Redução dos tempos e dos custos de transporte; reforço das vantagens das economias de aglomeração; novos formatos de prestação de serviço.	Várias localizações possíveis (p.e., deslocalização das atividades de produção para áreas periurbanas ou rurais ou mesmo para outro país).
	Serviços de informação rotineiros.	Menor necessidade de proximidade entre o prestador e o consumidor; novos formatos de prestação de serviço.	Várias localizações possíveis (p.e., deslocalização das atividades de produção para áreas periurbanas ou rurais ou mesmo para outro país).
<b>AUMENTO DA IMPORTÂNCIA DO CONHECIMENTO E CRIATIVIDADE COMO FATOR DE PRODUÇÃO</b>	Serviços de informação.	Recursos humanos (p.e., nível de qualificação e quantidade disponível no mercado de trabalho).	As características/particularidades de cada localização tornaram-se decisivas no momento da escolha.
<b>CRISE ECONÓMICO-FINANCEIRA (2010-...)</b>	Setor público.	Mudanças estruturais; Imposições devido à intervenção externa da <i>Troika</i> .	Encerramento, concentração (orgânica e geográfica) e conversão de serviços; privatizações; reforço das assimetrias na distribuição territorial.
	Setor privado.	Mudanças estruturais.	Encerramento de serviços; maior estudo de mercado/análise de viabilidade antes da abertura de novas empresas.

**Quadro B-11 – Mudanças na sociedade, nas atividades e na localização dos serviços.**

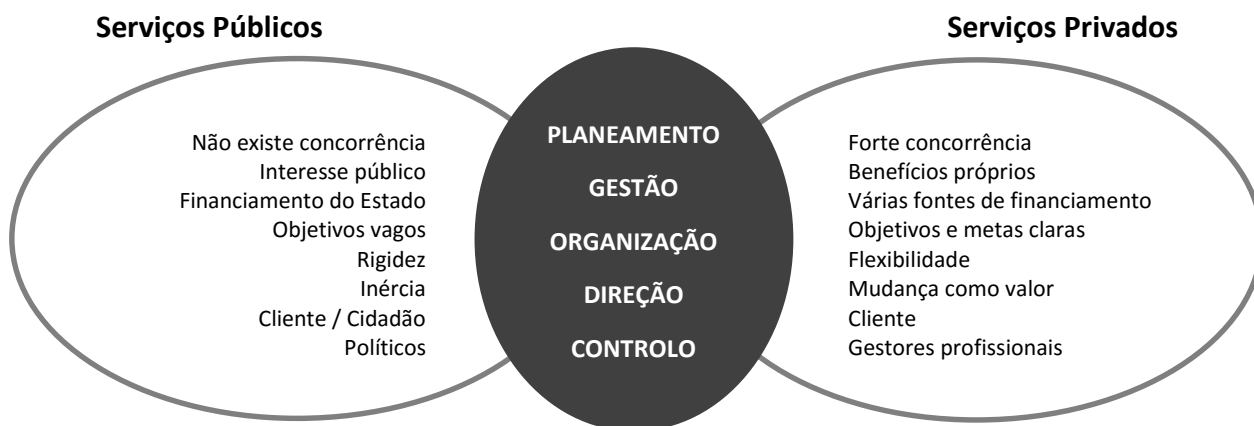
Baseado em Illeris (1996), Alves (2005b) e Mérenne-Schoumaker (2008).

O futuro da sociedade e dos territórios é uma incógnita. As profundas reestruturações sociais, económicas e tecnológicas vivenciadas nos últimos anos têm aspetos contraditórios: por um lado, a crescente mobilidade das pessoas e a multipolaridade do sistema urbano, o maior rendimento disponível das famílias (apesar de, nos últimos anos, se ter registado uma quebra, com impactos no *modus vivendi*), os novos estilos de vida e modos de consumo e a maior interação entre produtores e consumidores, permitindo questionar a atual validade de conceitos como a *distância* e *proximidade* (pilares das teorias de localização neoclássicas), na medida em que o consumidor deixa de utilizar o serviço geograficamente mais próximo; e, por outro, a evolução e a democratização tecnológica, aliada ao contexto de crise económico-financeira e às profundas reformas estruturais que decorrem podem acelerar o encerramento ou a reconversão de serviços e de equipamentos (pontos físicos), em favor de novos modelos de prestação de serviços (p.e., serviços *online* ou balcões multisserviços), com todas as consequências que daí possam advir para a dinamização de um território, local e regionalmente. Desta forma, a evolução das características da oferta e da procura de serviços e a escolha dos locais onde se implantam têm introduzido novos problemas e desafios ao planeamento e à gestão territorial.

## **2. OS SERVIÇOS PÚBLICOS: DAS ABORDAGENS TRADICIONAIS ÀS PROBLEMÁTICAS (E EXIGÊNCIAS) DO SÉCULO XXI**

No anterior subcapítulo foram apresentados vários aspetos que condicionam a forma como a conceção, a distribuição e a utilização dos serviços têm evoluído nas últimas décadas. Estas dinâmicas repercutem-se, direta ou indiretamente, nos serviços públicos, designadamente pelas dificuldades inerentes à sua definição e classificação, com todas as consequências daí resultantes (p.e., a dificuldade em avaliar a produtividade ou a qualidade dos serviços públicos). Acresce ainda a heterogeneidade de serviços públicos, com as suas respetivas especificidades nos processos de produção, de distribuição e de utilização, o que lhes confere diferentes naturezas, graus de personalização, relações entre os prestadores e os consumidores, elasticidades da oferta e da procura e, por fim, métodos de entrega. Se existem inúmeros pontos de aproximação

entre os *serviços* e os *serviços públicos* na sua construção teórica, existem vários pontos que os distinguem (Figura B-10).



**Figura B-10 – Principais diferenças entre serviços privados e serviços públicos.**  
Adaptado de Guzmán (2001).

Todavia, há um aspeto essencial que diferencia os serviços privados dos serviços públicos: a existência de um *interesse geral*<sup>24</sup> nos serviços públicos, que tem como objetivo defender as necessidades consideradas vitais de um país, o que implica a presença da administração pública (como prestadora ou como reguladora) e lhe confere obrigações específicas na oferta de serviços públicos, bem como na sua (equitativa) repartição territorial. Esta lógica dos serviços públicos opõe-se às dinâmicas de mercado dos serviços privados às pessoas, às coletividades e às empresas (Matheu, 1995; Mérenne-Schoumaker, 2008), em que o foco reside na obtenção e na maximização do lucro, o que se traduz do ponto de vista espacial numa forte correlação entre a sua localização e a distribuição da população e das atividades económicas. Mas como enfati-

<sup>24</sup> O *interesse geral* (também designado de *interesse público* ou *interesse coletivo*) é, à semelhança do conceito de serviço público, uma noção variável no tempo, no espaço e na abordagem política, o que dificulta a assunção de uma definição comumente aceite. Contudo, existem quatro princípios-chave políticos e jurídicos associados ao interesse geral: (i) a *continuidade*, entendida como a obrigação de prestar um serviço de forma regular e sem atrasos, de modo a satisfazer as necessidades do cidadão; (ii) a *capacidade de adaptação* dos serviços e dos seus modos de prestação, entre outros aspetos, decorrentes das mudanças introduzidas, sobretudo através dos diplomas legais; (iii) a *aproximação* entre os interesses públicos e privados; e (iv) a *igualdade*, em que não pode existir qualquer tipo de discriminação entre os prestadores e os utilizadores dos serviços públicos (Echaudemaison (dir.), 2006; Mérenne-Schoumaker, 2008).

De referir ainda que nesta investigação serão utilizadas estas três expressões – *interesse geral*, *interesse público* e *interesse coletivo* – com o mesmo significado.

za Innerarity (2006:81), “as exigências da equidade deram ultimamente uma volta imprevista e exigem-nos uma nova formulação da igualdade que poderíamos sintetizar deste modo: é preciso voltar a avaliar as diferenças para avançar na lógica da igualdade. (...) Não podemos pôr entre parênteses as diferenças reais se quisermos reconhecê-las em pé de igualdade. (...) São diferenças que devem ser reconhecidas em igualdade, certamente, mas como diferenças.” Este contributo de Innerarity (2006) deverá ser tido em conta na reformulação das redes de serviços públicos, em especial no que concerne aos seus aspetos eminentemente territoriais.

Nas últimas décadas, os serviços públicos têm sido criticados e a tradicional gestão pública tem-se aproximado da gestão empresarial, mais preocupada com as soluções dos problemas dos cidadãos e a sua inclusão nos processos de tomada de decisão (Denhardt e Denhardt, 2007; Marques, 2009; Bourgon, 2011). Estas mutações têm impactos na forma como a administração, os cidadãos e as empresas se relacionam, nomeadamente pela maior orientação para as necessidades dos consumidores e pelo desenvolvimento de novas formas de distribuição dos serviços e de contacto com o cidadão. Esta mudança de paradigma consubstancia-se numa maior personalização dos serviços e numa oferta de serviços públicos mais diversificada, em balcões físicos (da tradicional repartição pública aos pontos de atendimento integrados) ou através de TIC (p.e., telefone ou Internet).

O modo como esta mudança se realizou passou nalguns casos pela delegação de competências do Estado para o setor privado (p.e., através de privatizações, de concessões de serviço público ou de parcerias público-privadas) (Bartoli e Chomienne, 2007), o que introduziu novas dinâmicas nas relações entre ambos os setores. “O público e o privado competem, por vezes complementam-se e outras vezes são parte de um conjunto maior de classificações que incluem, por exemplo, o local, o nacional, o pessoal, a política, a economia ou o íntimo/privado” (Warner, 2002:28, citado em Wollmann e Marcou, 2010). Como acrescenta o mesmo autor (2002:28, citado em Wollmann e Marcou, 2010), “quase todas as mudanças culturais deixaram uma nova marca na aceção de público e de privado.”

Neste contexto surgem dificuldades (e controvérsias) em torno de conceitos como *público* e *interesse geral*. Newman e Clarke (2009:11), por exemplo, colocam-nos

em debate: “O que significa público? É um substantivo (público como coletividade) ou um adjetivo (interesse público)? Identifica grupos de pessoas (públicos), locais (espaços, domínios ou esferas públicas) ou instituições (autoridades ou serviços públicos)? Delimita bens coletivos e solidariedades que provêm a ação pública em nome do interesse de todos – e se assim for, em que escala é circunscrita (nação, comunidade, global)? Circunscreve-se nos direitos e nas responsabilidades de cidadania, mas pode-se demarcar no domínio do particular da habitação, da família e dos relacionamentos íntimos? Existe algo que se possa designar de domínio público em que os valores culturais são contestados e os legados culturais refeitos através da circulação de novas imagens, ideias, representações e sinais?”

A necessidade de reconceitualizar o conceito de público é antiga e já foi abordada por vários autores (Dewey, 1927; Arendt, 1998 [1958]; Fraser, 1992) e, para Inne-rarity (2006:12), “a maior exigência de renovação do espaço público provém da necessidade de se proporcionar um conceito normativo e crítico, que esteja em condições de enfrentar as rotinas da política. Chamar normativo ao espaço público indica, desde já e principalmente, que não falamos de uma coisa descrita com a neutralidade de um observador imparcial; é uma noção que tem aqui sentido na medida em que articula um horizonte de expectativas sociais. Não é somente um conceito para descrever, mas também para prescrever, para orientar as nossas práticas, as formas da cultura política.”

Não existem, portanto, respostas objetivas para estas questões. O conceito de público inclui as várias dimensões elencadas, com diferentes graus de importância. Como salienta Bauby (2011:16), este tema “é evolutivo no tempo e no espaço; é uma construção histórica e societária, pelo que não existe um modelo único e universal de serviço público.” Acrescenta o mesmo autor (2001:33) que “cada país europeu definiu e construiu na sua longa história o seu próprio modo de organização e de regulação das atividades de serviço público (...) em função das suas tradições, organizações, instituições e cultura.” Por exemplo, os serviços públicos franceses e anglo-saxónicos são bastante diferentes. Enquanto em França existe um modelo de serviços públicos centrado na oferta de serviços às populações com um carácter jurídico e uma presença do Estado forte em áreas como a educação, a saúde e a segurança, nos países anglo-



saxónicos, em particular na Grã-Bretanha, predomina um modelo de *public utilities*, focado no fornecimento dos grandes serviços públicos de rede (p.e., água, energia e transportes). Assim, em França os serviços públicos fazem parte da doutrina e da identidade do Estado, ao contrário do que acontece nos países anglo-saxónicos (Brillet, 2004).

Todavia, a atual conjuntura de crise económico-financeira tem contribuído para acelerar, por toda a Europa, as mudanças no *Welfare State* (Estado Social ou Estado-Providência). No Reino Unido, em 2010, surgiu a *Big Society*, uma nova forma de prestar serviços públicos, que tem subjacentes três grandes propósitos: (i) a prestação de serviços públicos através de modos diferenciados, o que implicou a transferência de serviços providos pelo Estado para o setor privado (p.e., instituições de solidariedade social e empresas privadas); (ii) o reforço do poder atribuído às comunidades locais; e (iii) o estímulo à participação cívica individual. Em setembro de 2013, a Holanda também abandonou o modelo de Estado Social – criado no pós-guerra e que é similar ao que existe nos demais países da Europa Central – substituindo-o pela designada *Sociedade Participativa* (*Participatiesamenleving*, na expressão originária) (Tomé e Teixeira, 2014b e 2015). Ainda que existam dúvidas sobre o conceito e o modo de operacionalização deste novo modelo de Estado Social, a decisão do governo holandês de centro-esquerda foi justificada pela sua insustentabilidade económico-financeira, atendendo ao atual desempenho económico e demográfico do país e às respetivas projeções a médio e a longo prazo. Mas consubstanciar-se-ão estas mudanças no início do fim do Estado Social europeu, tal como o conhecemos nos últimos quarenta anos? Provavelmente não, mas existirão ajustes ao modelo tradicional europeu, à semelhança do que aconteceu na Suécia, quando o país sofreu uma crise económica em meados da década de 90. Como salienta Feio (2013:297), “o Estado sueco soube-se transformar, sobreviver e continuar a assegurar aos seus cidadãos elevados padrões de proteção social. O atual modelo sueco demonstra-nos que economias livres e flexíveis suportam um Estado Social que também pode ser eficaz, assumindo elevados patamares de eficiência.” Este país – outrora inspirador de algumas políticas do XVIII Governo constitucional, designadamente na área da educação – permite aos cidadãos escolher os serviços que podem utilizar. Apesar do Estado também prestar esses serviços (p.e., na saúde e

educação), é possível recorrer aos privados e o Estado compartilhar esses gastos, mediante um *plafond* máximo estabelecido.

Para responder a esta e a outras questões referidas no capítulo introdutório, serão apresentadas neste subcapítulo as principais abordagens de outras áreas científicas (direito comunitário e nacional, economia, gestão, política e organizacional) sobre os serviços públicos, discutida a evolução das suas conceção, distribuição e utilização, elencados os seus principais problemas e desafios atuais e, por fim, apresentado o conceito de referência adotado nesta investigação.

## **2.1. A pluralidade de abordagens dos Serviços Públicos**

Os estudos sobre os serviços públicos têm evidenciado um carácter multidisciplinar (i.e., várias abordagens científicas contribuem para o seu conhecimento) e interdisciplinar (i.e., as diversas áreas do saber complementam-se e apoiam-se) (Le Masne, 2007; Silvestre, 2010), que se consubstancia, por um lado, numa enorme variedade de conceitualizações e, por outro, num trabalho de síntese mais enriquecido e em desafios de investigação mais complexos.

O desenvolvimento recente das economias segundo uma matriz de políticas liberais está na génese desta problemática e introduziu várias polaridades, designadamente: (i) económicas (concentração de serviços numa empresa ou num número reduzido de operadores, criando monopólios ou oligopólios, respetivamente); (ii) sociais (maior acesso aos serviços por parte das pessoas com maior poder de compra, colocando em causa o princípio da equidade); (iii) temporais (política de serviços públicos reativa, condicionada pela conjuntura de crise económico-financeira e gerida com uma visão de curto-prazo, descurando uma estratégia de médio e de longo prazo, condicionando o futuro dos territórios); (iv) territoriais (favorecimento das áreas urbanas e suburbanas, em detrimento das áreas rurais); e (v) financeiras (externalização dos impactos das atividades através da diminuição do emprego e da poluição do ambiente) (Demazière, 2007; Mérenne-Schoumaker, 2008; Bauby, 2011).

Apesar da ausência de definições consensuais sobre os serviços públicos, reconhece-se que os seus principais propósitos visam: (i) garantir o acesso dos cidadãos a

bens e a serviços essenciais para a satisfação das suas necessidades (p.e., educação, saúde, segurança, transportes e comunicações), materializando-se num conjunto de políticas públicas setoriais que caracterizam um Estado de direito; (ii) responder às debilidades do mercado, provendo a sua oferta territorial de forma equitativa e equilibrada, a preços justos; (iii) fomentar o desenvolvimento económico, social e ambiental a médio e a longo prazo; e (iv) promover as solidariedades sociais, territoriais e temporais para assegurar a coesão de cada coletividade (Le Masne, 2007; Lachaume et al., 2012; Bauby, 2011).

Como refere Mérenne-Schoumaker (2008:129), “a especificidade do serviço público pode ser traduzida pelo ângulo do direito, pelo ponto de vista económico e pelo jogo de atores económicos e sociais.” Neste sentido, nesta investigação serão analisadas sumariamente as principais abordagens das teorias económicas, jurídicas, organizacionais, políticas e europeias, uma vez que da conjugação destes saberes – cujas fronteiras são bastante ténues – resultam diferentes modos de conceção e de utilização dos serviços públicos, com impactos na forma como estes se organizam no território.

### **2.1.1. A abordagem jurídica**

As definições, as missões e as jurisdições dos serviços públicos de cada país estão geralmente regulamentadas em diplomas legais gerais e específicos, visto que num Estado de direito a administração pública, à semelhança dos agentes privados, age de acordo com um conjunto de regras e de normas jurídicas. A abordagem jurídica promove ainda uma separação de poderes (legislativo, executivo e judicial), sobretudo em regimes democráticos, de modo a controlar a atuação das entidades públicas e a garantir aos cidadãos que não são lesados (Bourgon, 2011).

Nos países europeus, estes diplomas legais revertem três princípios basilares, os quais caracterizam o designado modelo social europeu: (i) a continuidade e a regulação na prestação dos serviços públicos considerados essenciais, na medida em que desempenham um papel estratégico para a sociedade e contribuem para o bem-estar das populações; (ii) a promoção da igualdade de acesso e de tratamento dos utilizado-

res dos serviços públicos, conforme é definido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão; e (iii) a capacidade de mutação e de adaptação dos serviços públicos, garantido que a sua ação (em quantidade e em qualidade) não é afetada perante fenómenos específicos (Mariotti (coord.), 2006; Baudy, 2011).

Contudo, como adverte Bourgon (2011:10), “as leis são difíceis de alterar e o seu impacto cumulativo pode ter efeitos perversos. (...) Algumas características do modelo clássico [de serviços públicos] atuam como uma barreira quando os governantes se tentam adaptar às novas realidades do século XXI. Diferentes tempos exigem diferentes abordagens e as práticas do passado tem de levar esta nova realidade em conta.”

No ordenamento jurídico português “o mais importante não é a consideração do carácter jurídico do serviço público, antes será o carácter administrativo da própria ação, i.e., o conceito de prestação é o elemento essencial” (Silvestre, 2010:25). Os diversos diplomas legais, gerais e setoriais, que definem e regulam os serviços públicos são, no entender de Marcelo Rebelo de Sousa (*in* D’Alte, 2007:7), um tema “difícil, por cruzar as áreas do Direito Público e do Direito Privado, por concitar abordagens e juízos muito díspares, por carregar um peso valorativo – económico, social, político e cultural – ligado às transformações sofridas pela sociedade e o Direito portugueses nas últimas décadas.” Por este motivo, considera que esta problemática “é polémica, suscita objeções, divide juízos (...). De matéria e de forma. (...) Mas representa um exercício de compatibilização de saberes, experiências, elaborações distintas, com todas as limitações e também todas as enormes virtualidades dos trabalhos de charneira” (Rebelo de Sousa, citado em D’Alte, 2007:7).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 – além de defender a promoção da justiça social, da igualdade de oportunidades, da correção das desigualdades na distribuição da riqueza e dos rendimentos e da eficiência do setor público (Artigo 81.º, alíneas *b* e *c*) – define de forma explícita cinco áreas onde o Estado deverá assegurar um conjunto de serviços públicos: educação, saúde, defesa, cultura e informação (Quadro H-4:412). Contudo, a Constituição da República tem sido questionada nos últimos anos pelos políticos de direita. Feio (2013:296), deputado do CDS-PP, por exemplo, afirma que este documento contém “obstáculos ideológicos”, sendo a Constitui-

ção vista como “completamente imutável e um patamar sobre o qual nem sequer se pode estabelecer uma discussão pública.”

Já de acordo com a *Lei dos Serviços Públicos*<sup>25</sup> são considerados serviços públicos essenciais o fornecimento de água, energia elétrica, gás natural, gases de petróleo liquefeitos canalizados; a recolha e o tratamento de águas residuais; a gestão de resíduos sólidos urbanos; os serviços de comunicações eletrónicas; e os serviços postais. Este diploma legal foi, no entretanto, sujeito a cinco alterações (Anexos, Quadro H-5:412).

Em França, por exemplo, a distinção é feita entre serviços públicos administrativos (i.e., serviços de regulação (p.e., negócios estrangeiros, justiça, defesa e segurança) e serviços sociais e de educação, financiados pelos impostos, geridos por entidades públicas e regidos pelo Direito Administrativo) e serviços públicos industriais e comerciais (i.e., serviços considerados mercantis (p.e., transporte, energia, comunicações e serviços postais), faturados diretamente ao utilizador, geridos de diversas formas, por entidades públicas ou privadas, e regidos pelo Direito Privado) (Mariotti (coord.), 2006; Braconnier, 2007; Lachaume et al., 2012).

### **2.1.2. A abordagem económica**

O pensamento económico sobre a intervenção do Estado na sociedade e na economia foi marcado por duas escolas – Cambridge (Keynes) e Chicago (Smith) – cujas visões são opostas e influenciaram, por exemplo, as abordagens dos modelos de gestão e a ideologia dos partidos políticos.

A escola de Cambridge, cujo apogeu ocorreu depois da Grande Depressão de 1929, defende que os mercados não conseguem *per se* alcançar um equilíbrio macroeconómico, pelo que cabe ao Estado a intervenção na atividade económica, a nacionalização de setores-chave (p.e., energia) e a implementação de um modelo de bem-estar social (p.e., subsidio de férias e de desemprego). De acordo com esta corrente, a variável *procura* é um aspeto essencial e, através da direção da economia por parte do Es-

---

<sup>25</sup> Lei n.º 23/96, de 26 de julho. Alterada pelos seguintes diplomas legais: Lei n.º 12/2008 (de 26 de fevereiro), Lei n.º 24/2008 (de 02 de junho), Lei n.º 6/2011 (de 10 de março), Lei n.º 44/2011 (de 22 de junho) e Lei n.º 10/2013 (de 28 de janeiro).

tado, será possível reduzir, por exemplo, as taxas de desemprego e de inflação. Deste modo, o pensamento da escola de Cambridge inclui uma dimensão social (além da económica), que já não existe na escola de Chicago.

Para os neoliberais, seguidores de Smith (1923) e Friedman (1956 e 1962), o desenvolvimento económico de um país deveria ocorrer através das dinâmicas do mercado e dos seus mecanismos de regulação de preços (i.e., o conceito de *mão invisível*<sup>26</sup>), uma vez que a ação do Estado cria ineficácias e ineficiências. Assim, o maior destaque deste pensamento reside na competição e na liberalização dos mercados, em detrimento do crescimento e do alargamento de funções do Estado, o que se materializou na desregulamentação e na privatização de alguns serviços públicos.

Em termos gerais e independentemente do pensamento ideológico económico dominante, para os economistas, o conceito de serviço público é restritivo, uma vez que é considerado um serviço não comercial e cujo financiamento provém de receitas do Estado. Esta visão está ancorada na ideia de que o mercado e o direito da concorrência podem, em domínios específicos, prever situações de monopólio (p.e., nas redes de infraestruturas de energia e de comunicação nacionais/transnacionais ou em mercados imperfeitos ou deficitários). Neste sentido, é comum utilizar-se na economia o conceito de *bem público*<sup>27</sup>, que quantifica um bem indivisível e não discriminatório (Samuelson e Nordhaus, 2005).

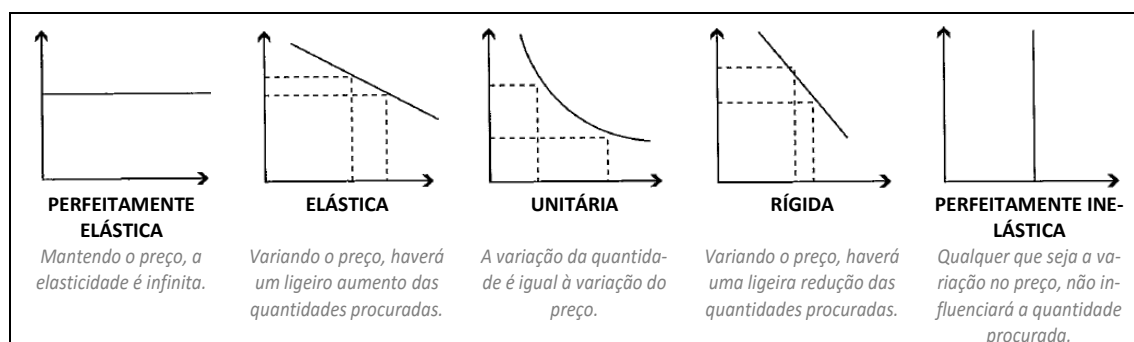
As teorias económicas têm construído diversas explicações para a forma de organização das redes de serviços públicos, designadamente: (i) as economias de escala, resultantes do aumento dos rendimentos; (ii) a elasticidade da procura (Figura B-11) e

---

<sup>26</sup> De acordo com Smith (1923), o conceito de *mão invisível* visa exprimir como, numa economia de mercado, apesar de não existir uma entidade estatal que coordene a atividade económica, o mercado (indivíduos e empresas) é capaz de gerar interações, que resultam numa ordem. Neste sentido, a *mão invisível* é uma metáfora para a autoorientação e a autoorganização da oferta e da procura de bens e de serviços e que, desta forma, regulam também os preços – se, através da oferta e da procura de bens e de serviços há uma seleção natural do que o mercado deseja, então a utilização dos escassos recursos sai beneficiada, resultante da maximização da produção e do controlo dos preços, controlados pela concorrência entre empresas.

<sup>27</sup> Para Samuelson e Nordhaus (2005:37), “bens públicos são bens que podem ser usufruídos por qualquer indivíduo e que nenhum indivíduo pode ser excluído do seu consumo. (...) Estes bens não podem ser comprados ou vendidos em mercados. A produção privada desses bens não ocorreria pois os benefícios são dispersos de forma tão ampla pela população que nenhuma empresa ou consumidor tem um incentivo económico para fornecer o serviço e captar o retorno. (...) Dado que o fornecimento privado de bens públicos é em geral deficiente, o governo tem de entrar em ação e estimular a produção de bens públicos.”

o impacto do progressivo aumento do número de utilizadores numa rede, que pode fazer decrescer o valor individual a pagar pelo serviço (p.e., mais utilizadores dos serviços telefónicos fazem diminuir os preços das comunicações); (iii) o efeito de envergadura, que leva à maximização da utilização de uma rede, através do aumento dos serviços prestados (p.e., numa linha de comboio pode-se aumentar o número de fretes diários e, com isso, o número de passageiros transportados); (iv) as externalidades positivas e negativas de uma ação na sociedade; e (v) os efeitos temporais (diferidos ou irreversíveis), que são causa e consequência do modelo de desenvolvimento socioeconómico escolhido para o país (Mariotti (coord.), 2006; Mérenne-Schoumaker, 2008).



**Figura B-11 – Elasticidade da procura.**

Fonte: Samuelson e Nordhaus (2005).

Neste domínio, a geografia económica, a economia industrial e as teorias dos jogos cooperativos/não cooperativos têm abordado nos últimos anos as temáticas das assimetrias de informação entre os atores, da concorrência imperfeita, dos custos de transação e de aprendizagem e da (nova) abordagem da *racionalidade limitada* (i.e., os atores económicos não têm acesso a toda a informação e não se comportam de acordo com os esquemas simplistas do *homo economicus*).

Em síntese, do ponto de vista operacional, a economia tem-se preocupado em analisar os serviços públicos do ponto de vista: (i) da gestão (incluindo a de espaços e a territorial) e as políticas de financiamento e de tarifação; (ii) da manutenção dos monopólios naturais; (iii) da preservação dos bens raros ou preciosos; e (iv) da seleção de novos projetos de investimento público.

### 2.1.3. A abordagem da gestão

Ao longo das últimas décadas, as alterações do papel do Estado na sociedade e as ineficiências da administração pública às solicitações dos cidadãos e dos agentes envolvidos (p.e., funcionários, políticos e fornecedores) estiveram na origem das mudanças de modelos de gestão. Nesta investigação serão apenas caracterizados cinco desses modelos: a Administração Pública Tradicional (*Traditional Public Administration*), a Administração Profissional, a Escolha Pública (*Public Choice*), a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) e a Gestão do Valor Público (*Public Value Management*).

A **Administração Pública Tradicional** tem na sua génese a ideologia de Weber (Stroker, 2008), que defende que os cidadãos não estão interessados num envolvimento político e numa participação pública ativa, pelo que os partidos e os políticos de carreira são dois elementos estruturais para a mobilização das massas e para a organização do Estado moderno (Held, 1987; Dalton e Wattenberg (eds.), 2000). As áreas de atuação do Estado estão relacionadas, sobretudo, com o bem-estar social (p.e., saúde e educação), através de uma oferta de serviços públicos burocrática (sinónimo de estabilidade e de previsibilidade para os sistemas económicos) e estandardizada. Não surpreende, por isso, que este modelo não reagisse favoravelmente à introdução de modernizações e de inovações e esteja associado a um aparelho complexo, lento e pouco transparente (Araújo, 2002; Neves, 2002; Rodrigues, 2011).

A **Administração Profissional** surge como consequência do aumento e da diversificação de funções resultantes da criação do Estado-Providência, designadamente no que concerne aos serviços de educação, de saúde e de segurança social, e que se materializou em variados tipos de organização pública (p.e., institutos, universidades, fundações e agrupamentos escolares). Estas estruturas organizativas são, em geral, geridas por profissionais da área (p.e., os hospitais são geridos por médicos e as escolas por professores), através de nomeação política (Mintzberg, 1995), e, de acordo com Rocha (2000), têm de aliar a sua sensibilidade política às capacidades técnicas. Para Rodrigues (2011:135), “neste tipo de organizações é muito difícil racionalizar a gestão, pois coexistem várias estruturas. A mudança (...) só acontece depois de um longo processo em que se torna necessário afrontar as organizações profissionais que, de fora



do sistema, impõem a sua lógica às organizações públicas”, como é o caso das ordens e das associações profissionais.

A lógica expansionista de intervenção do Estado, além de implicar a criação de novas organizações públicas, teve como resultado o aumento da despesa pública e a diminuição da capacidade de centralizar as tomadas de decisão na administração central. Neste sentido, as organizações públicas começaram a gozar de maior autonomia de gestão e de decisão, que estão no seio da emergência da adoção do modelo de gestão da **Escolha Pública**. Apesar de existirem várias correntes de opinião associadas a este modelo, em geral, esta abordagem traduziu-se numa melhor interpretação das realidades observadas, através de ações políticas de centralização, coordenação e controlo (Santos, 1990; Aucoin, 1996). Esta perspetiva permitiu o aparecimento de várias hipóteses na justificação de tomadas de decisão e o poder de decisão retomou para junto dos políticos, através de cargos de nomeação político-partidária. Como salienta Rodrigues (2011), nos dois modelos de gestão apresentados anteriormente, os gestores estavam mais preocupados com a sua carreira e o seu prestígio do que com o interesse público. Este modelo vigorou sobretudo em países e em momentos conjunturais em que se defendia um papel mínimo do Estado.

Já a **Nova Gestão Pública** é influenciada por diversas áreas do saber (Hood, 1995a, 1995b, 1996 e 2000) e surge como resposta à Administração Pública Tradicional de Weber, bem como aos modelos monopolistas de serviço público subjacentes. Para esta corrente, os monopólios são ineficientes e não refletem as reais necessidades do consumidor, pelo que defendem a fragmentação dos monopólios, a existência de vários fornecedores e uma gestão orientada para o mercado. Para tal, as duas principais reformas preconizadas por esta corrente foram o fomento da relação entre os clientes e os fornecedores do serviço público (visa desafiar o poder dos produtores) e a fixação de objetivos e incentivos de desempenho (o que implica a criação de sistemas de fiscalização e de regulamentação, que analisam o cumprimento dos objetivos da prestação do serviço e os gastos financeiros associados) (Osborn e Gaebler, 1992). A dimensão política perde o peso atribuído na perspetiva weberiana. Apesar de continuarem a ser os intérpretes da vontade dos cidadãos e de determinarem os objetivos das políticas públicas, as tarefas de administração são delegadas para os gestores profissionais, que

têm autonomia e liberdade de ação (Pollitt e Bouckaert (eds.), 2004). No fundo, esta corrente defende que as técnicas de gestão das empresas privadas devem ser aplicadas de igual forma no setor público. Este modelo de gestão é, de acordo com Peters (2000), o que mais tem influenciado a reforma da administração pública nos últimos anos.

Por fim, na **Gestão do Valor Público** há a consciência de que os setores público e privado não funcionam do mesmo modo, como sustentava em parte a Nova Gestão Pública, pelo que nem todas as estratégias do setor privado podem ser aplicadas ao público (Smith, 2003). Esta corrente pretende enfocar as especificidades dos serviços e das organizações públicas. A distinção deste paradigma face aos demais apresentados baseia-se, de acordo com Moore (1995), Goss (2001), Dowding (2008) e Stroker (2008), em quatro proposições: (i) a ação das políticas públicas visa originar valor público, não se revelando “suficiente dizer que os gestores públicos criam resultados e que estes são avaliados; eles devem ser capazes de mostrar que os resultados obtidos valem a pena, tendo em consideração o custo do consumo privado e a liberdade a que se renuncia para a produção dos resultados desejáveis, pois só assim podemos ter a certeza que algum valor público foi criado” (Moore, 1995:57); (ii) a necessidade de envolver um conjunto alargado e representativo de agentes sociais com conhecimentos e interesses nos serviços públicos (p.e., governo, políticos, auditores, reguladores, parceiros privados, cidadãos e utentes), com o objetivo de, por um lado, vincular os agentes às decisões tomadas (o que facilita a sua aceitação) e, por outro, contribuir para a reconstituição da credibilidade e da confiança das instituições públicas; (iii) a adoção de uma postura aberta e sem preconceitos, em que o serviço público pode ser prestado por entidades de diversas naturezas (públicas, privadas, regimes mistos ou voluntárias) e há um reforço do seu *ethos*, que “suporta um compromisso forte com o serviço aos indivíduos e à comunidade, reforçado pela formação, pelo apoio e por sistemas que garantam a sustentabilidade da cultura de serviço e de melhoria contínua (...) [e] reconhece também a dimensão pública do que está a ser realizado (...) [em que] os assuntos relacionados com a *accountability* e a contribuição para o bem-estar da comunidade são vistos como elementos relevantes do ambiente do serviço público” (Stroker, 2008:34-5); e (iv) o fornecimento de serviços públicos com objetivos e com compro-

missos mais exigentes, através de processos contínuos de governança e de aprendizagem mútua, que se caracterizam pela reflexão, pela flexibilidade, pela governação em rede (com recurso a cooperação e ao estabelecimento de parcerias) e pela adaptação, num contexto social, económico e político repleto de desafios, imprevisibilidade e mudanças céleres.

No atual paradigma de Gestão do Valor Público existem vários desafios que os serviços públicos e os seus gestores enfrentam, designadamente de eficiência, de equidade e da *accountability* (i.e., de prestação de contas e de responsabilização das suas tomadas de decisão), conforme se explanará adiante (Aldridge e Stoker, 2002).

A diferenciação entre os cinco modelos de gestão dos serviços públicos está sintetizada em Anexos, no Quadro H-6:413, agrupados em dois eixos temáticos (*conjuntura* e *conceção e utilização dos serviços públicos*). Este quadro mostra ainda que a relação entre a administração pública e os agentes sociais (individuais ou coletivos) é cada vez maior, consubstanciando-se na coarquitectura, na coprodução e na coavaliação dos serviços públicos. De acordo com Marques (2009:136), estamos perante “a emergência de um novo paradigma de serviço público, em que a relação de dependência do cidadão é substituída por uma relação de interdependência, para a qual concorrem as pessoas, as famílias e as organizações sociais. Importa, assim, facilitar as oportunidades para essa coprodução.” Esta é, contudo, uma realidade que varia consoante o tipo de serviço e a entidade que os gere (Anexos, Quadro H-7:416), bem como ao nível geográfico, nas suas diferentes escalas (nacional, regional e local).

Rodrigues (2011) manifesta-se bastante crítico face aos modelos de gestão adotados na administração pública. Para o autor (2011:253-4), “não houve uma verdadeira reforma das organizações públicas tradicionais. Efetivamente, as várias correntes de modernização administrativa não substituíram o *Modelo de Administração Tradicional*, mas antes acoplaram características de outros modelos de governação, como são os modelos da *Escolha Pública*, da *Nova Gestão Pública* e da *Gestão do Valor Público*, sem fazer emergir uma verdadeira cultura de serviço público. Na verdade, o *Modelo de Administração Tradicional* (...) não se mostra suscetível de modernização, ou seja, não permite uma evolução das suas características para valores como a eficiência, nem consegue fazer frente aos atuais desafios dos serviços públicos, como são, principal-

mente, os valores da *accountability* e da equidade. [Apesar disto,] a evolução do serviço público parece encaminhar-se para a adoção de características da *Nova Gestão Pública* e da *Gestão do Valor Público*.” Esta tese de Rodrigues está bem patente no Quadro H-7:416, em Anexos, na medida em que, à exceção dos tribunais, todos os demais serviços públicos têm características dos vários modelos de gestão analisados.

#### 2.1.4. A abordagem política e organizacional

A administração pública, por via dos políticos eleitos, tem um conjunto de funções legislativas, judiciais e executivas que, nalguns casos, estão associadas ao conceito de interesse geral. O Estado tem como missão fornecer esses serviços ou delegar a sua prestação a terceiros, mediante um conjunto de regras pré-definidas e um sistema de regulação que verifique o seu cumprimento, em quantidade e em qualidade. Esta abordagem é vulgarmente designada de *modelo social*, *contrato social* ou *pacto social* e tem na sua origem várias teorias (p.e., jurídicas e económicas, elencadas anteriormente), aspetos conjunturais de natureza socioeconómica e as relações entre os agentes (p.e., funcionários, organizações sindicais, cidadãos e utilizadores) (La Masne, 2007; Baudy, 2011; Bourgon, 2011).

A delimitação dos modos de organização e de prestação de serviço não são processos estanques, pelo que a sua separação teórica é de difícil operacionalização. Para compreender melhor estes dois aspetos urge caracterizar previamente alguns conceitos derivados da economia e da gestão, que se constituem como pressupostos da intervenção do Estado na economia (Samuelson e Nordhaus, 2005; Silvestre, 2010; Rodrigues, 2011):

- **Eficiência (dimensão económica):** Relação entre os *inputs* (i.e., recursos humanos, técnicos, materiais ou financeiros) e os *outputs* (i.e., bens e/ou serviços prestados). Para ser o mais eficiente possível é necessário maximizar o *output* a partir de um *input* ou, em alternativa, minimizar o *input*, mantendo o valor do *output*. Neste contexto, surgem dois subconceitos:
  - **Eficiência técnica ou tecnológica:** Relação entre as quantidades de *inputs* para produzir determinados *outputs*.

- **Eficiência alocativa ou económica:** A preocupação reside na maximização da eficiência, i.e., na maior produção de *outputs* ao menor custo possível.
- **Eficácia (dimensão social):** Relação entre o grau de concretização, ou seja, entre os objetivos delineados e os resultados obtidos.
- **Efeito ou *effectiveness*:** Conceito similar ao de eficácia, que se diferencia por analisar de uma forma mais abrangente os impactos, do que os resultados obtidos (incluídos em *outcomes*<sup>28</sup>).

Como salienta Rodrigues (2011:40), “a reforma e a modernização das organizações públicas, embora se caracterizem pela necessidade de uma lógica de eficiência e de eficácia, como qualquer outro tipo de organização, não pode deixar de respeitar outros valores próprios do serviço público, tais como, a neutralidade, a equidade e a legalidade.”

De acordo com as análises estatísticas não existem relações diretas entre o maior financiamento do Estado ou orçamento de um serviço público. Por exemplo, o Japão gasta menos dinheiro em despesas de saúde *per capita* e uma menor percentagem do Produto Interno Bruto, obtendo melhores resultados (i.e., eficácia e *effectiveness*) que os Estados Unidos da América, que despendem, por comparação, mais recursos financeiros para a prestação deste tipo de serviços. Como salienta Bourgon (2011), cada vez mais é importante encontrar modelos e fontes de financiamento diferenciados para conseguir ter serviços públicos viáveis, nomeadamente a partir da partilha de responsabilidades entre os governos, a sociedade e os cidadãos.

Do ponto de vista da organização e da prestação do serviço, a Figura B-12 representa, através de um modelo de *input/output*, os modos de organização e de prestação de serviço.

---

<sup>28</sup> Entende-se por *output* o bem ou o serviço prestado ao cidadão, enquanto o *outcome* é o impacto ou o resultado que esse bem ou serviço produziu na transformação da sociedade. Por exemplo, a criação de sistemas de saúde e de ensino são considerados *outputs*, que permitiram diminuir a taxa de mortalidade infantil e aumentar os níveis de literacia (*outcomes*), respetivamente. É a partir do conceito de *outcome* que se fazem as análises de custo-benefício.



**Figura B-12 – Esquema-síntese das organizações prestadoras de serviços públicos e métricas do impacto da sua atividade.**

Adaptado de Silvestre (2010).

A forma como o modelo e os conceitos apresentados anteriormente se executam e se interrelacionam irá depender da preocupação económica do Estado (e, por conseguinte, do seu modelo social) e das ideologias dos políticos eleitos, advindo daqui dois importantes pressupostos da intervenção do Estado – a promoção da eficiência e da equidade<sup>29</sup> – que se consubstancia em diferentes tipos de oferta de serviços públicos (Figura B-13). Como refere Robert (1994:672), “contrariamente ao que se possa crer, os objetivos da justiça e da eficiência não tem de estar em conflito”, pelo que é necessário encontrar o *trade-off* entre a equidade e a eficiência. Assim, se a política pública valorizar o lucro em detrimento dos objetivos a alcançar, será mais eficiente mas menos eficaz, ao passo que se privilegiar o interesse público e o bem-estar social e atribuir menor importância aos seus custos financeiros, será mais eficaz porém menos eficiente.

<sup>29</sup> Apesar dos seres humanos serem iguais moralmente e deverem ter acesso às mesmas oportunidades, é reconhecido que na prática há diferenças descritivas, factuais e empíricas, pelo que não se pode tratar por igual o que é na sua essência diferente. A equidade tem três dimensões – pessoal, material e geográfica (Barre, 1978) – e está associada à justiça social (Denhart, 2000; Schedler e Proeller, 2002). Esta definição não deve ser, contudo, confundida com *igualdade*, em que tudo e todos são considerados do mesmo modo. O conceito de igualdade está associado à vida, à liberdade e à busca da felicidade (Denhart, 1995). Apesar de ser complementar à noção de equidade, a igualdade está sobretudo associada ao direito que os cidadãos têm para aceder a bens e a serviços (Silvestre, 2010), à luz do que se pode ler na Constituição da República Portuguesa.

ATUAÇÃO DO ESTADO	PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA			PROMOÇÃO DA EQUIDADE
INTERVENÇÃO MÍNIMA	<u>Fornecimento de bens puros:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Defesa;</li> <li>Ordem pública;</li> <li>Direitos de propriedade;</li> <li>Gestão macroeconómica;</li> <li>Saúde pública.</li> </ul>			<u>Proteção dos mais carentes:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de luta contra a pobreza;</li> <li>Socorro em casos de catástrofe.</li> </ul>
INTERVENÇÃO MODERADA	<u>Externalidades:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Educação de base;</li> <li>Proteção do meio ambiente.</li> </ul>	<u>Monopólios:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regulação de serviços públicos;</li> <li>Políticas antimonopolistas.</li> </ul>	<u>Assimetrias de informação:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Seguros (p.e., saúde, vida e pensões);</li> <li>Regulamentação financeira;</li> <li>Proteção de consumidores.</li> </ul>	<u>Fornecer segurança social:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pensões redistributivas;</li> <li>Subsídios familiares;</li> <li>Seguros de desemprego.</li> </ul>
INTERVENÇÃO DINÂMICA	<u>Coordenação de atividades privadas:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incentivos aos mercados;</li> <li>Iniciativas relativas a todo um setor.</li> </ul>			<u>Redistribuição:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Redistribuição de ativos.</li> </ul>

**Figura B-13 – Serviços públicos e funções do Estado, por tipo de intervenção.**

Adaptado de Banco Mundial (1997, referido em Rodrigues, 2011).

O tipo de intervenção do Estado na sociedade e na economia é variável consoante o país e as suas doutrinas políticas, ideológicas e económicas. Por exemplo, nos Estados Unidos da América, a intervenção do Estado é mínima e não contempla, por exemplo, um sistema de saúde universal e tendencialmente gratuito, como é característico nos países europeus. Na situação oposta encontram-se os países com economias planeadas (p.e., Coreia do Norte e Cuba), em que o Estado tem um grande poder de intervenção, tanto nos serviços de apoio à população como sobre as atividades desenvolvidas por agentes privados. Os países europeus adotam níveis de intervenção intermédios e estas competências que assumem estão na origem do designado *Modelo Social Europeu*, que contempla áreas como a educação, a saúde e a proteção social.

### 2.1.5. A abordagem europeia

A diversidade de organizações e de estruturas dos 28 estados-membros da UE (p.e., história, cultura, doutrinas políticas, organização do sistema político e respetiva articulação na distribuição de competências entre os órgãos de administração nacional, regional e local) tem impacto na definição e nos modos de gestão de serviço público de cada país. Desde cedo, a UE manifestou a sua preocupação com esta temática e,

em 1957, já lhe fazia uma referência no Tratado de Roma (conforme Artigo 90.º no Tratado de Roma, correspondente ao artigo 106.º no Tratado de Lisboa) e, mais tarde, na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (*vide* Artigo 36.º).

Apesar de existirem vários conceitos na UE, Baudy (2011:33) refere que “é tudo para falar progressivamente uma linguagem comum.” Adverte o mesmo autor (2011:33-34) que “ainda não existem definições estabilizadas.” Para Bare (1978) e Cheung (2005), esta ambiguidade na definição dos conceitos pode resultar da evolução do conceito de serviço público e da consequente mutação dos conteúdos que lhes dão origem, bem como da necessidade da UE adotar uma posição neutra, em que separe objetivamente o serviço em si e a entidade que o presta (note-se que esta distinção não existe na tradicional noção de serviço público). Já para Bilhim (2000:80), estas abordagens da UE fundamentam-se “em regras de solidariedade e igualdade de tratamento e concretização de direitos sociais dos cidadãos. Assim, o serviço público localiza-se na encruzilhada do funcionamento do mercado, com a realização de finalidades de solidariedade, coesão e equidade.”

Na génese destas definições europeias está subjacente a ideia de que o tradicional conceito de serviço público é pouco específico e, por conseguinte, poderá suscitar diferentes interpretações. Mesmo existindo uma série de indefinições, redundâncias e contradições em torno destes conceitos, é possível sumariar as suas principais características (Quadro B-12), a partir das quais Cheung (2005) e Marques (2005) identificam seis aspetos-chave que genericamente os caracterizam: (i) a universalidade e a igualdade de acesso, em que todos os cidadãos podem utilizar os serviços, independentemente das suas capacidades económicas ou do seu local de residência; (ii) a disponibilidade e a continuidade de discriminação no fornecimento dos serviços aos cidadãos, às populações e às empresas; (iii) a qualidade, a segurança e a proteção dos utilizadores, em linha com o definido no direito e nas diretivas da UE; (iv) o acesso ao serviço a um preço justo, tal como especificado nas obrigações de serviço público; (v) a obtenção de níveis de eficiência, facilmente observáveis e mensuráveis; e (vi) a transparência, a participação e o controlo democrático, em que as tomadas de decisão são feitas com base no interesse público, podendo os vários agentes sociais e políticos intervir



em diferentes etapas do processo de conceção, distribuição e utilização dos serviços públicos.

TIPO DE SERVIÇO	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS
<b>SERVIÇOS DE INTERESSE GERAL (SIG)</b>	Serviços comerciais e não comerciais, que são considerados pelos Estados como de interesse geral. Tem um sentido mais amplo que SIEG e, por isso, muitas vezes, os SIEG são incluídos dentro dos SIG.	Sistema de saúde, sistema de ensino obrigatório, serviços de assistência social e cultura.
<b>SERVIÇOS DE INTERESSE ECONÓMICO GERAL (SIEG)</b>	Serviços comerciais de interesse geral sujeitos a obrigações de serviço público, estando a montante regulados por um quadro comunitário específico para cada setor e às regras de mercado interno e de concorrência definidas nos tratados que instituem a comunidade europeia.	Energia, fornecimento de água, recolha de resíduos sólidos, transportes públicos, serviços postais, telecomunicações e seguros.
<b>SERVIÇOS SOCIAIS DE INTERESSE GERAL (SSIG)</b>	Serviços oferecidos às pessoas e que são essenciais para a melhoria da sua qualidade de vida. Territorialmente encontram-se junto das populações.	Cresceres infantis e centros de dia.
<b>SERVIÇOS DE INTERESSE NÃO ECONÓMICO<sup>30</sup> (SINE)</b>	Não estão regulados por legislação ou diretivas comunitárias específicas.	Defesa e segurança, regime de segurança social obrigatória e sistema fiscal.

**Quadro B-12 – Conceitos de serviços públicos adotados pela UE.**

Fonte: Comissão Europeia (2004), CES (2006) e Rodrigues (2011).

Para colmatar estas lacunas, as noções europeias são acompanhadas de *Obrigações de Serviço Público*, as quais especificam os deveres que as entidades prestadoras dos serviços, sejam elas de natureza pública ou privada, têm obrigatoriamente de garantir, em função do interesse geral. Significa isto que existe um dever de prestar um serviço, em todo o território, a preços estabelecidos e em condições de qualidade semelhantes, independentemente da sua rentabilidade económica. Estas obrigações podem ser impostas a diversos níveis (comunitário, nacional ou regional), de acordo com o tipo de serviço público. Estas preocupações estão refletidas nos nove princípios das políticas comunitárias sobre serviços de interesse geral<sup>31</sup>, elencados no Livro Branco sobre os Serviços de Interesse Geral, bem como no Tratado de Lisboa.

No contexto das políticas europeias de serviços públicos, o cidadão tem um papel relevante na sua formulação, ainda que seja reconhecido que “o equilíbrio entre

<sup>30</sup> Rodrigues (2011) designa-os de *Serviços Públicos relacionados com a autoridade do Estado*.

<sup>31</sup> Os nove princípios dos serviços de interesse geral têm como objetivos: (i) permitir que as autoridades públicas estejam tão próximas dos cidadãos quanto possível; (ii) atingir os objetivos do serviço público em mercados abertos e competitivos; (iii) assegurar a coesão e o acesso universal; (iv) manter um nível elevado de qualidade e de segurança; (v) garantir os direitos dos consumidores e dos utentes; (vi) acompanhar e avaliar o funcionamento dos serviços; (vii) respeitar a diversidade dos serviços, bem como das situações singulares; (viii) aumentar a transparência em todo o processo (desde a conceção à definição e ao cumprimento da missão de serviço público); e (ix) garantir a segurança jurídica da aplicação do direito comunitário (Comissão Europeia, 2004).

fornecedores e consumidores tem tendência para ruir em proveito do fornecedor, como consequência da evolução das condições de mercado, pelo que se pode atribuir ao consumidor o direito de ser mais protegido” (Cardoso, 2010:41).

No âmbito desta investigação importa ainda destacar a importância atribuída ao território. As múltiplas abordagens da Comissão Europeia ao tema enfatizam, por um lado, a relevância dos serviços públicos para a atração ou para a manutenção das populações e das empresas e, por outro, para a construção de territórios mais coesos social e economicamente.

## 2.2. A conceção e a utilização dos serviços públicos

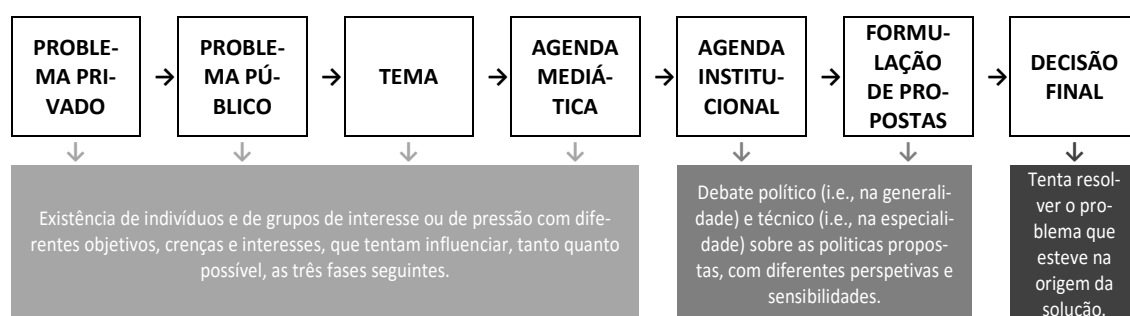
A conceção e, por conseguinte, a utilização dos serviços públicos têm por base um modelo em que atuam, articuladamente, quatro dimensões (Pollitt e Bouckaert (eds.), 2004):

- **Forças socioeconómicas:** Impacto que as condições sociais, económicas e demográficas têm sobre os serviços públicos, em diferentes escalas geográficas (local, regional, nacional e mundial).
- **Sistema político:** Resultado das propostas das estruturas partidárias, das novas formas de gestão e da pressão exercida pelos cidadãos na conceção de políticas públicas.
- **Decisão das elites:** A conceção de políticas está dependente, numa primeira fase, do que as elites desejam, mas a sua efetiva implementação depende do que for possível implementar, num determinado momento temporal. As elites poderão ser ainda influenciadas por eventos de mudança (p.e., escândalos ou crises), que funcionam como um ponto de alavancagem para a introdução de novas políticas ou para a reformulação das existentes.
- **Sistema administrativo:** Composto por três etapas sequenciais (definição, conteúdo e objetivos), implementação do projeto político e a posterior avaliação. Decorrente de avaliações menos positivas, poder-se-ão desencadear novas alterações nos serviços públicos.

Contudo, para Innerarity (2006:21) a ação pública tem “nos últimos anos gravitado abusivamente no plano jurídico, a ponto de reduzir o político a uma articulação dos direitos, ou no plano económico, com base na maximização do interesse individual.” Mais recentemente, o contexto generalizado de crise económico-financeira nos países da UE e, no caso específico de Portugal, a intervenção externa da *Troika*, parecem ter agravado estas tendências.

### 2.2.1. O processo de conceção das políticas de serviços públicos

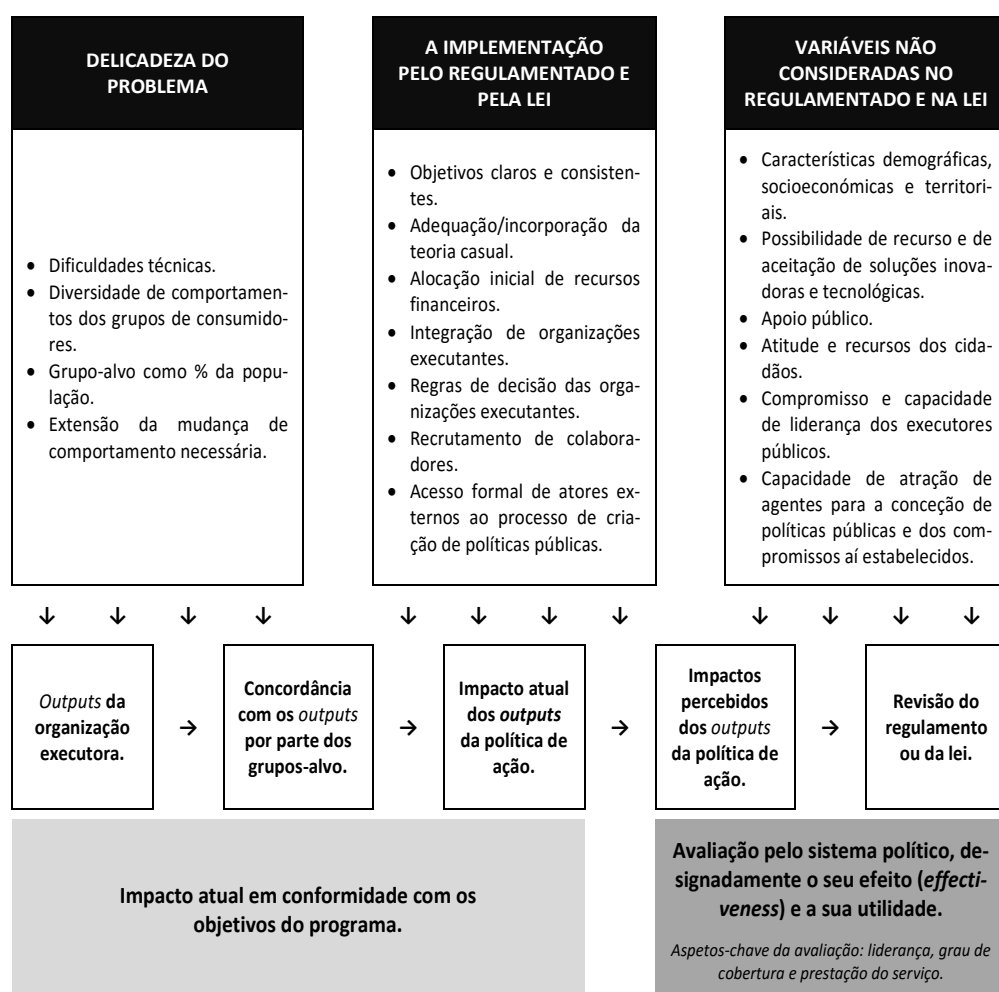
Nos países europeus o processo de conceção das políticas públicas, onde estão incluídos os serviços públicos e os processos de reforma e de modernização administrativa, é desencadeado por um problema privado, que tem impactos para a sociedade e, por conseguinte, é introduzido como tema na agenda mediática, com o objetivo de transformar o problema numa oportunidade de mudança (Dagger, 1997). Esta é uma etapa crítica, na medida em que se afere a importância do tema à luz do atual momento social, político e económico-financeiro e se organizam os grupos de interesse e de pressão. Em seguida, o assunto entra na agenda institucional, fase em que se enceta a discussão política e pública entre os vários agentes envolvidos no processo e que se materializa em propostas preliminares e, mais tarde, em decisões finais (Figura B-14), devidamente enquadradas nos diplomas legais e regulamentares europeus e nacionais. Contudo, a legislação e os programas públicos resultantes dessa decisão final são incapazes de satisfazer a totalidade das necessidades da população e das empresas, devido à heterogeneidade de interesses, mas tenta-se que a política ou o serviço público tenham a maior abrangência possível, dentro do seu grupo-alvo.



**Figura B-14 – Processo de conceção de políticas de serviços públicos.**  
Adaptado de Silvestre (2010).

Neste contexto, a administração pública tem um papel determinante como entidade decisória, ainda que existam várias interpretações quanto ao modo como as executa (se de um modo autoritário, o que já não é característico nos países mais desenvolvidos, ou se, em contraponto, adotando práticas de governança, que se consubstanciam na coprodução das políticas públicas e na corresponsabilização dos vários agentes).

Como se constata na literatura mais recente – e à semelhança do que defende, por exemplo, a *Gestão do Valor Público* – é cada vez mais consensual o abandono da perspectiva segundo a qual “os governos [são] os principais atores das políticas públicas (...) porque os governos são parte dependente de um sistema mais amplo do que podemos conceber – o designado *governance*” (Silvestre, 2010:48). Esta mudança que se perspetiva na conceção das políticas públicas está esquematizada na Figura B-15.



**Figura B-15 – Itens analisados na formulação das políticas de serviços públicos.**  
Adaptado de Silvestre (2010).

Após a formulação das políticas públicas, urge proceder à sua efetiva operacionalização, através de três etapas interligadas – planeamento, implementação e avaliação (Figura B-16). A fase de planeamento visa ordenar um conjunto de ações que pretendem transformar um problema numa solução. O processo de planeamento é, sobretudo, de natureza intelectual e estratégica, variável consoante o tipo de serviços, os seus objetivos, os seus públicos-alvo e a dimensão e complexidade do problema que estão na sua origem. Na etapa seguinte são implementadas as ações delineadas na fase de planeamento. Contudo, poderá haver ajustes face ao que se tinha planeado, por não ser possível aplicar parcial ou totalmente as ações definidas no planeamento. A implementação poderá ser mal conseguida, com todas as consequências que daí surjam para a qualidade do serviço e para os cidadãos, devido a constrangimentos organizacionais ou conjunturais. Por fim, com a avaliação será aferido o desempenho das organizações (p.e., a eficácia e a eficiência), a qualidade dos serviços prestados e a satisfação dos cidadãos/utilizadores. A partir destes resultados é possível proceder a alterações na oferta de serviços e responsabilizar os políticos e os gestores pelas ações desenvolvidas em função dos impactos obtidos (OECD, 1996; Blythe e Marson, 1999; Coutinho, 2000; Pollitt e Bouckaert (eds.), 2004; Silvestre, 2010; Rodrigues, 2011).

PLANEAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	AVALIAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer as necessidades e as expectativas dos cidadãos.</li> <li>• Procurar novas formas de prestação de serviços, tendencialmente mais personalizadas.</li> <li>• Reunir consenso político (interpartidário) nas soluções adotadas.</li> <li>• Assegurar a existência de recursos (humanos, tecnológicos e financeiros) necessários ao seu correto funcionamento.</li> <li>• Mobilizar os vários agentes, a partir de uma estrutura organizacional interna forte e com competências e capacidades reconhecidas (designadamente, técnicas e de negociação).</li> <li>• Reorientar o modo de atuação, centrando-o no cidadão e em processos de coprodução dos serviços.</li> <li>• Criar estratégias de comunicação que visem informar os cidadãos das ações a desenvolver pela entidade prestadora do serviço.</li> <li>• Estabelecer um sistema de avaliação que permita aos cidadãos avaliar a qualidade dos serviços prestados.</li> <li>• Introduzir, quando necessário, mudanças contínuas e permanentes, que visem melhorar a qualidade do serviço e a performance da organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar o envolvimento, o incentivo e o apoio político dos agentes e organizações políticas, de vários níveis (nacional e local).</li> <li>• Determinar a estrutura da administração pública central de que o serviço público dependerá.</li> <li>• Delegar competências e dotar com autonomia de atuação as unidades de gestão que implementam os projetos (e, por conseguinte, responsabilização pelos resultados alcançados).</li> <li>• Estimular a participação dos vários agentes (públicos e privados) nas decisões, contribuindo para a identificação de eventuais obstáculos e forças-de-bloqueio.</li> <li>• Aperfeiçoar a prestação dos serviços, com base nas aprendizagens e experiências do passado.</li> <li>• Fomentar um maior controlo e pressão da sociedade civil sobre as ações da administração pública (conceito de <i>accountability</i>), que indiretamente conduzem a mudanças nos serviços públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir objetivos anuais a cumprir, analisando-os e comparando-os criticamente.</li> <li>• Garantir que os sistemas de avaliação utilizados não serão punitivos e, por conseguinte, os contributos recolhidos visarão apenas melhorar o seu desempenho.</li> <li>• Analisar a satisfação dos cidadãos face aos serviços prestados, diagnosticando quais as suas maiores deficiências.</li> <li>• Criar estratégias de comunicação que visem informar os cidadãos e os <i>stakeholders</i> dos objetivos, das ações e dos resultados da avaliação obtidos pela entidade prestadora do serviço.</li> <li>• Criar sistemas de recompensa ou de reconhecimento pelos serviços que tiverem uma melhor performance/qualidade.</li> </ul>

**Figura B-16 – Operacionalização das políticas de serviços públicos.**

Adaptado de OECD (1996), Blythe e Marson (1999) e Coutinho (2000).

Em qualquer um dos casos (i.e., criação de políticas públicas ou reforma e modernização administrativa), é necessário selecionar os formatos em que o serviço poderá ser prestado. Hoje em dia, um serviço público pode ser prestado em diferentes locais, formatos e plataformas, cada um deles com diferentes objetivos, segmentações da oferta, públicos-alvo e métricas de produtividade e de avaliação da qualidade do serviço prestado.

#### *2.2.1.1. A escolha dos formatos: das repartições públicas tradicionais aos pontos de atendimento integrado*

Os serviços públicos de carácter administrativo associados a eventos de vida, como as finanças, os registos, o notariado ou a segurança social, são prestados em repartições públicas individualizadas e dispersas pelo território. Contudo, nos últimos vinte anos têm surgido, por todo o mundo, pontos de atendimento integrado (*single-windows service*), cujos principais objetivos são a minimização do tempo na prestação dos serviços (por vezes, acedidos a partir de casa, através de TIC, tornando dispensável a deslocação até aos pontos de atendimento físicos) e auxiliar o cidadão a encontrar, no mesmo espaço (físico ou virtual), as informações e os serviços de diversas entidades públicas. Em simultâneo, o desenvolvimento destas formas de prestação de serviço permitiu, por um lado, a redução de custos à administração pública e, por outro, aproximar o cidadão da administração pública e aumentar a qualidade dos serviços prestados, bem como a satisfação dos cidadãos. Desta forma, uma das principais expectativas dos cidadãos foi cumprida – aceder, no mesmo espaço físico e ao mesmo tempo, a serviços de diversas entidades públicas – e que se materializou noutras vantagens, como a redução do contacto entre vários serviços públicos até tratar de um assunto, a maior celeridade da prestação do serviço e a diminuição dos custos financeiros associados à prestação do serviço (Bent, Kernaghan e Marson, 1999; Coutinho, 2000; Costa, 2008; Marques, 2009; Tomé e Teixeira, 2014a).

Os pontos de atendimento integrado são “uma forma renovada de prestação de serviços públicos, que obedece a determinados princípios de funcionamento e apresenta particularidades que a distinguem do padrão habitualmente encontrado em organizações tradicionais” (Angelim, 2003:1), que têm dois objetivos específicos: (i)

melhorar a acessibilidade dos serviços públicos, designadamente nas informações que são prestadas através do telefone ou disponibilizadas na Internet; e (ii) aumentar a comodidade de acesso a serviços, ao oferecer no mesmo espaço físico serviços (públicos e, nalguns casos, privados) de várias entidades.

Este formato apresenta as seguintes características distintivas face às repartições públicas tradicionais: (i) a localização é mais acessível, próxima da rede de transportes públicos; (ii) as instalações têm um ambiente confortável e acolhedor; (iii) o horário é alargado durante a semana (p.e., entre as 08:30 e as 19:30) e ao sábado (p.e. entre as 09:30 e as 15:00), adaptando-se aos estilos de vida das sociedades contemporâneas; (iv) há uma grande utilização de TIC na prestação dos serviços; (v) existe uma preocupação na escolha e na preparação dos recursos humanos; (vi) aposta na melhoria dos procedimentos de produção de serviços, em que todas as etapas estão normalizadas e são constantemente melhoradas; (vii) existem pontos de apoio à unidade, que fornecem serviços intermédios de apoio ao cidadão (p.e., postos para tirar fotocópias ou fotografias); (viii) difundem permanentemente os serviços prestados, através dos meios de comunicação social e das plataformas multicanais que suportam este formato (sítios na internet, linha de contacto telefónico e canal de televisão interno); (ix) avaliam os níveis de satisfação dos utilizadores dos serviços; e (x) integram, além de serviços públicos, um conjunto de empresas privadas, em articulação com as necessidades da procura de cada território (Bent, Kernaghan e Marson, 1999; Costa, 2008; Marques, 2009; Martins, 2009; Tomé, 2013a).

De acordo com Bent, Kernaghan e Marson (1999), os pontos de atendimento integrado podem-se agrupar em três categorias: (i) as centrais de informação (*gateways*), que visam melhorar o atendimento ao cidadão, disponibilizando informação ou de serviços através da Internet e do telefone (p.e., em Portugal existem o *Portal do Cidadão* e o *Portal da Empresa*); (ii) os centros de atendimento único (*one-stop shopping*), que permitem encontrar no mesmo local vários serviços públicos, de natureza pública (tutelados por diversos ministérios) ou privada (sobretudo, relacionados com os setores da energia, das comunicações e dos transportes) (p.e., *Loja do Cidadão* e *Balcão Multisserviços*); e (iii) os centros de atendimento altamente especializados ou orientados a uma necessidade específica (*seamless service*) (p.e., *Balcão Perdi a Car-*

*teira e Espaço Empresa*). Contudo, as propostas de classificação deste tipo de modelo de atendimento são de difícil operacionalização, dependendo de variáveis como, por exemplo, o tipo de serviços prestados, as formas de gestão e cooperação e as relações interministeriais. Como adverte Anabela Pedroso<sup>32</sup> (citada em Costa, 2008:164), para que este tipo de serviço público funcione em pleno “tem que ser transversal relativamente aos diversos ministérios e também multinível, o que significa envolver o governo central, regional e local. (...) [Tal implica] estabelecer uma cultura administrativa em que vemos o mundo através dos olhos do cidadão.”

Quando surgiram, os pontos de atendimento integrado não substituíam as tradicionais repartições públicas, da mesma forma que os três modelos de ponto de atendimento integrado não concorriam entre si. Assim, os vários formatos coexistiam e complementavam-se. Contudo, atualmente, a lógica de funcionamento dos pontos de atendimento integrado parece evidenciar que este formato concorre com as repartições públicas tradicionais. Por exemplo, nos territórios de baixa densidade tem ocorrido uma substituição de repartições de Finanças e de Segurança Social, entre outros serviços, por este tipo de formato. Em territórios metropolitanos, além dos pontos de atendimento integrado generalistas, começam a surgir formatos especializados (p.e., em serviços de notariado e judiciais (p.e., Soluções Integradas de Registos, na Avenida Fontes Pereira de Mello, em Lisboa)), que concorrem com as repartições tradicionais, diferenciando a oferta no que concerne ao modo de prestação de serviços e, nalguns casos, nos preços praticados (Tomé, 2013a; Tomé e Teixeira, 2014a).

Para Bent, Kernaghan e Marson (1999), Coutinho (2000) e Marques (2009), os três modelos de atendimento integrado contribuem para uma prestação de serviços mais simples, acessível, conveniente e personalizada. Ainda assim, nestes formatos, a oferta de serviços está orientada às necessidades e às expectativas do cidadão, pelo que os serviços aí prestados correspondem aos mais procurados em cada entidade e, por conseguinte, a sua oferta não é tão robusta como a das tradicionais repartições públicas. Do ponto de vista territorial, as centrais de informação, os centros de atendimento único e os centros de atendimento altamente especializados ou orientados a

---

<sup>32</sup> Presidente da AMA, entidade pública que gere as Lojas do Cidadão, em 2008.



uma necessidade específica podem contribuir para a redução das deslocações pela cidade e, por consequência, para o descongestionamento intraurbano.

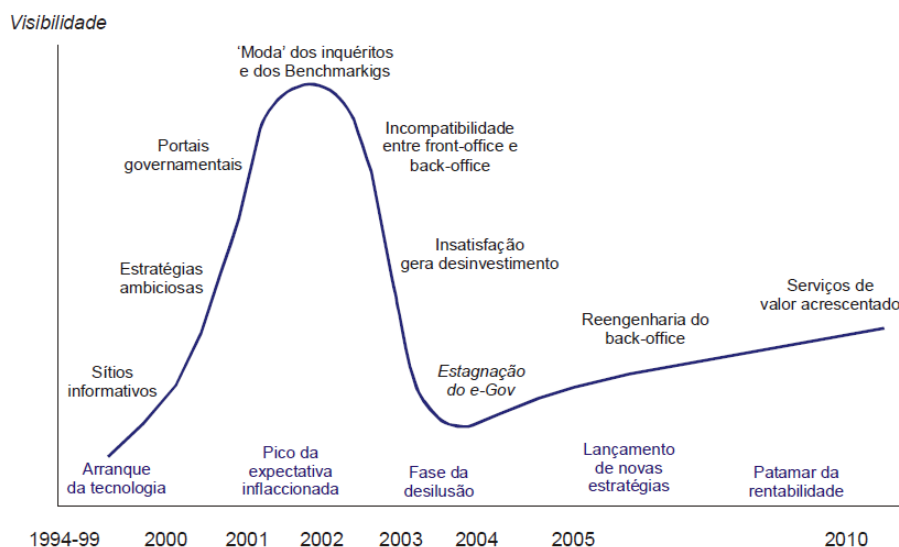
Menos debatidos no meio académico, encontram-se os postos de serviço itinerantes que, como a sua designação alude, consistem em levar os serviços públicos junto das populações (p.e., Loja do Cidadão Móvel), potencializando a utilização de TIC. Este tipo de formato pode ser útil em contextos em que os aglomerados urbanos se encontrem isolados e, por conseguinte, o número de habitantes a servir e a utilização expetável dos serviços não viabilizam a implementação de outros formatos físicos (em regime de tempo total ou parcial) ou em casos em que a fraca mobilidade de um cidadão, por incapacidade física, o justifique (Marques, 2009; Tomé, 2013a).

A gestão e o planeamento das redes das repartições públicas tradicionais, dos pontos de atendimento integrado e dos postos de serviço itinerantes devem ser realizados de forma integrada e com o envolvimento dos vários agentes (e, no caso do setor público, os diversos ministérios que tutelam os serviços visados deverão estabelecer uma política de cooperação para (re)definir a sua presença territorial), de modo a obter uma maior eficiência e eficácia das várias redes de serviços públicos, bem como uma distribuição dos serviços públicos equilibrada por todo o território (Ferrão, 2000; Marques, 2004; Tomé, 2012, 2013b e 2014a; Carmo, Ferrão e Malheiros, 2014; Tomé e Teixeira, 2014a e 2014b).

### **2.2.2. As especificidades do *e-Government* na conceção e na produção de serviços públicos**

As TIC têm contribuído para a criação de novas formas de prestação de serviços, que se caracterizam por serem mais acessíveis, personalizadas e interativas. No caso dos serviços públicos, podem existir três tipos de *e-Government*, consoante os agentes que se relacionam, os quais surgiram cronologicamente por esta ordem: (i) diferentes entidades governamentais (*Government to Government*); (ii) o Governo e as empresas (*Government to Business*); e (iii) o Governo e o cidadão (*Government to Citizen*). A sua evolução entre 1994 e 2010 está sintetizada na Figura B-17 e, depois do pi-

co de desilusão entre 2002-2004, as estratégias de *e-Government* foram relançadas e tornaram-se cada vez mais rentáveis.



**Figura B-17 – A evolução do *e-Government*, entre 1994 e 2010.**

Fonte: Ferreira (2004).

O ciclo de vida do *e-Government* não é indiferente aos paradigmas que nortearam a conceção e a produção de serviços públicos na Internet: se até meados dos anos 90, o foco incidia sobre a organização e os processos internos da administração pública, desde meados de 2000, as maiores preocupações residem nas necessidades, na procura e na satisfação dos cidadãos (Quadro B-13).

ABORDAGEM	AÇÕES	RESULTADOS ESPERADOS
<b>GOVERNANÇA</b>	Transformações centradas na organização da administração pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processos e procedimentos.</li> <li>• Eficácia e eficiência, que conduzam à redução de custos.</li> <li>• Aumento da produtividade.</li> <li>• Coerência nos <i>back-offices</i> e <i>front-offices</i> (integração de serviços).</li> <li>• Colaboração e coprodução com vários níveis da administração pública.</li> </ul>
<b>CIDADÃO</b>	Transformações centradas na orientação e na qualidade dos serviços prestados, na ótica do cidadão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientadas às especificidades do serviço e às necessidades dos cidadãos.</li> <li>• Fatores sociais: características sociais e económicas dos cidadãos; comportamentos e hábitos dos cidadãos.</li> <li>• Fatores organizacionais: partilha de dados e de informação; integração de serviços de várias organizações, permitindo tratar vários serviços numa única entidade; e personalização dos serviços <i>online</i> consoante as necessidades de cada utilizador.</li> <li>• Fatores institucionais: colaboração e coprodução de serviços entre diferentes níveis e organizações da administração pública; e prestação de serviços públicos numa lógica de administração pública integrada (<i>whole-of-public-services</i>) e das respetivas adaptações, regras e regulações necessárias.</li> </ul>

**Quadro B-13 – Evolução dos paradigmas do *e-Government*.**

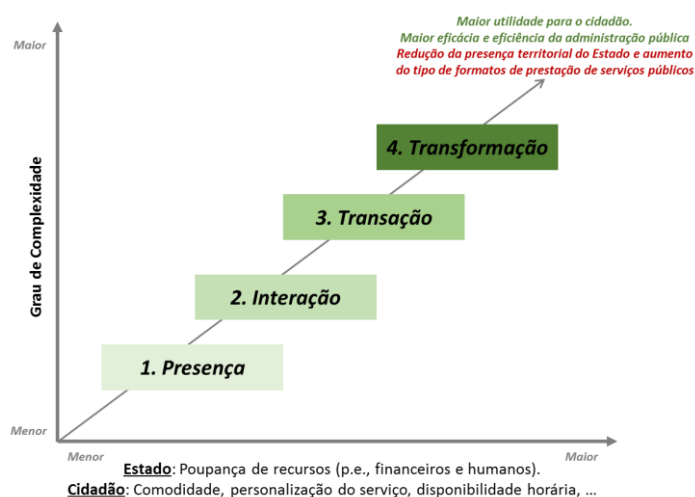
Fonte: OECD (2008).

Contudo, atualmente, a conceção e a produção de serviços públicos na Internet reflete as duas abordagens. Assim, se as políticas e as estratégias de prestação de serviços *online* são definidas e implementadas em função das necessidades e das expectativas dos seus utilizadores, a administração pública será mais eficaz e mais eficiente na sua aplicação e na sua gestão.

Existem autores que contestam a utilização de TIC na prestação de serviços públicos, como Cohen e Nayrou (2001), com o argumento que o *e-Government* não deverá substituir os formatos de atendimento presencial tradicionais e que o contacto humano ainda continua a ser insubstituível. Contudo, a maioria dos autores defende que a utilização das TIC no fornecimento de serviços públicos deve ser operada numa lógica de complementaridade ao atendimento presencial, mas está longe de resolver todos os problemas do planeamento e da gestão das redes de serviços públicos e dos territórios (Castels, 2000; Ferrão, 2000; Alves, 2005b; Corey e Wilson, 2006; Innerarity, 2006).

#### 2.2.2.1. As estratégias de implementação do e-Government

A disponibilização de serviços públicos na Internet é um processo gradual, conforme se demonstra no modelo criado pelo grupo Gartner (Baum e Maio, 2000) (Figura B-18). Como refere Ferreira (2004:180), “os Governos têm uma aproximação mais cautelosa ao fenómeno da Internet e da modernização dos seus serviços, encarando [no início dos anos 2000] o *e-Government* como uma necessidade, mas não como uma obrigação ou prioridade de curto prazo. Uma estratégia de governo eletrónico implica uma clara perceção do conjunto de tarefas necessárias, a integração intra e inter serviços, a ligação à esfera económica e empresarial, bem como a ligação ao cidadão.” Como questiona o autor (2004:180), “O que seria dos Governos e de toda a Administração Pública se as ‘*dot-coms* do Estado’ apresentassem as mesmas taxas de insucesso de algumas *dot-coms* privadas? O prejuízo seria irreparável e as falências seriam um pouco mais difíceis de declarar...”



**Figura B-18 – Evolução da implementação do e-Government.**  
Fonte: Chiolas (2008).

Na primeira fase do modelo (*Presença*) é prestada informação de índole institucional (p.e., missão, contactos, horário de funcionamento e documentos oficiais) e, não raras as vezes, estes conteúdos encontram-se desatualizados e são pouco interessantes e úteis para os cidadãos. Na etapa seguinte (*Interação*) já existem mais informações disponíveis, permitindo aos cidadãos, por exemplo, realizar pesquisas, transferir ou preencher formulários, contactar diretamente os serviços ou os seus colaboradores e aceder a outros sítios na Internet relacionados. Na terceira etapa (*Transação*) é possível prestar integralmente um serviço através da Internet (i.e., formulação, pagamento e entrega do serviço). No que concerne ao preenchimento de formulários *online*, esta fase distingue-se da anterior na medida em que a inserção dos dados ocorre diretamente na base de dados da entidade pública, o que exige maior robustez, segurança e fiabilidade das infraestruturas informáticas. Nesta fase, o serviço pode ser pedido e, eventualmente, prestado vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, trezentos e sessenta e cinco (ou seis) dias por ano, em qualquer local, desde que exista ligação à Internet. Por fim, na quarta fase de desenvolvimento dos governos eletrónicos (*Transformação*), há uma articulação entre os cidadãos e os vários organismos da administração pública. Neste estágio, além da elevada atualização, robustez, segurança, fiabilidade e da existência de equipas especializadas nestes domínios, a política de serviços públicos prestados na Internet está enquadrada numa estratégia de médio e de longo prazo. É normal existirem redes e plataformas comuns e integradas, entre vá-

rios organismos da administração pública, como os balcões únicos, que permitem ao cidadão aceder apenas a um ponto único de contacto com o setor público, independentemente do serviço ou da entidade que o presta.

Existem ainda outros autores que tipificaram as etapas de produção dos serviços públicos na Internet. Layne e Lee (2001), por exemplo, identificam quatro etapas (*Catálogo, Transação, Integração vertical e Integração horizontal*), cuja caracterização é similar à do modelo do grupo Gartner (Baum e Maio, 2000), referido anteriormente. Já para Ferrer e Santos (2004), a implementação do governo eletrónico tem cinco fases: *Institucional, Transacional, Colaborativa, Integração em todos os níveis e Personalização total*. Para estes autores, as principais diferenças face aos modelos apresentados residem, sobretudo, nas três últimas fases. Na fase *Colaborativa* são disponibilizadas informações sobre os vários serviços públicos e as respetivas entidades que o prestam, podendo, nalguns casos, existir uma interação direta entre o cidadão e a administração pública (p.e., Portal do Cidadão). Quando existe uma *Integração em todos os níveis* o foco está, sobretudo, na componente informática, designadamente nas infraestruturas de redes e nas normas de interoperabilidade e de integração entre os sistemas e as bases de dados das várias entidades da administração pública, possibilitando a partilha e a integração alargada de informação no setor público. Por fim, a *Personalização total* é o resultado das demais etapas a montante, em que o cidadão consegue interagir com a administração pública de forma personalizada (p.e., através do acesso a um portal, um cidadão autentica-se e consegue visualizar informações a seu respeito sobre registo civil, notariado, finanças e saúde, entre outras, bem como receber alertas e notificações).

Para o sucesso da disponibilização de serviços públicos na Internet, Holmes (2001) identifica cinco aspetos-chave: (i) disponibilização de todos os serviços e todas as informações *online*, potencializando, tanto quanto possível as TIC; (ii) promoção do acesso universal à informação e serviços *online*, através de interfaces de fácil utilização; (iii) estimulação dos funcionários públicos, como trabalhadores do conhecimento; (iv) promoção da colaboração entre os vários níveis da administração pública (central, regional e local); e (v) remoção das barreiras existentes para a implementação do *e-Government*, com a maior celeridade possível.

### 2.2.2.2. O território e o e-Government

Apesar de não existirem muitos estudos que relacionem a disseminação do *e-Government* e o impacto nas reorganizações das redes de atendimento presencial, a investigação de Ferreira (2004) concluiu que os territórios têm comportamentos diferentes quando submetidos às inovações tecnológicas. Assim, existem territórios abertos à inovação, com alguma elasticidade, em que a entrada de tecnologia é aceite e aproveitada para a promoção do desenvolvimento local e regional, ao passo que noutros, a inércia (ou a incapacidade) social, política e económica não permitem que o *e-Government* obtenha sucesso. De acordo com os principais teóricos, os entraves à implementação (ou ao sucesso) do *e-Government* são as barreiras: (i) físicas, em que é impossível prestar o serviço sem o contacto presencial; (ii); culturais, em que os cidadãos não têm capacidades e conhecimentos para interagir com a administração pública, de forma autónoma, por vias das TIC; (iii) económicas, na medida em que os custos associados à aquisição e à manutenção de equipamentos informáticos pode ser incomportável; e (iv) tecnológicas, que pode derivar da inexistência de infraestruturas para a utilização das TIC (p.e., eletricidade ou acesso a telefone e à ligação da Internet), da necessidade de materiais específicos (p.e., leitor de Cartão do Cidadão) ou da incapacidade ou incompatibilidade do *software* no *hardware* do utilizador.

Como se faz referência na Figura B-18, a maior disponibilização (e robustez) dos serviços públicos disponibilizados na Internet tem impactos na (re)organização territorial das redes físicas de serviços públicos. Com a crescente disseminação da Internet e o aumento generalizado dos conhecimentos dos cidadãos na utilização das TIC<sup>33</sup>, os Estados tendem, por um lado, a reduzir a sua presença territorial nalgumas localidades e, por outro, a adotar novas formas de prestação de serviços, como os pontos de atendimentos integrados, potenciando, nestes casos, as mais-valias conferidas pelas inovações tecnológicas.

---

<sup>33</sup> Visível, por exemplo, na análise de indicadores como: a *evolução dos acessos à internet em banda larga por 100 habitantes*, a *proporção de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e com ligação à Internet em casa através de banda larga* e o *número de organismos da administração local e central que utilizam a internet para a aquisição de bens e de serviços*.

Como Ferreira (2004) e Ferreira (2006) demonstraram – sem grande surpresa – a sociedade da informação, em Portugal, tem favorecido as áreas urbanas e mais povoadas, com populações mais qualificadas e aptas à utilização das TIC, em detrimento das áreas rurais e menos povoadas do interior do país. Esta diferença entre territórios tem conduzido, em articulação com outras políticas de serviços públicos (p.e., encerramento de unidades ou equipamentos públicos), para uma desigual oferta espacial de serviços públicos e que tem impactos no desenvolvimento e na coesão dos territórios, levando Ferreira (2006:116) a afirmar que “não se pode considerar [que] o *e-Government* é uma solução para estes cidadãos [das áreas menos povoadas] e verificamos que tem sido particularmente importante para as regiões social e economicamente mais desenvolvidas do país e não tem permitido a aproximação dos serviços às populações mais carenciadas.”

### **2.2.3. A utilização dos serviços públicos**

O debate teórico sobre a utilização dos serviços públicos foca-se, numa primeira instância, na nomenclatura mais adequada para definir quem recebe a prestação do serviço: Cliente (*Customer* e *Client*), Consumidor (*Consumer*), Utilizador (*User*), Interessado (*Stakeholder*), Contribuinte (*Taxpayer*), Público (*Public*), Cidadão (*Citizen*) (referidas em Clarke et al. (2007) e Simmons, Powell e Greener (coord.) (2009)) ou, como se refere mais recentemente, Cidadão-consumidor (*Citizen-consumer*) (Pollitt, 1988; Needham, 2003; Clarke, 2004; Clarke et al. (2007)). Nesta investigação, a preocupação foca-se sobretudo em compreender a evolução do papel do cidadão na conceção e na utilização dos serviços públicos, em detrimento de discutir qual a melhor forma de o denominar. Por essa razão, ao longo deste estudo são empregues indistintamente as expressões *Cidadão*, *Indivíduos*, *Utilizador* e *Consumidor* com o mesmo sentido – designar o agente a quem é prestado o serviço.

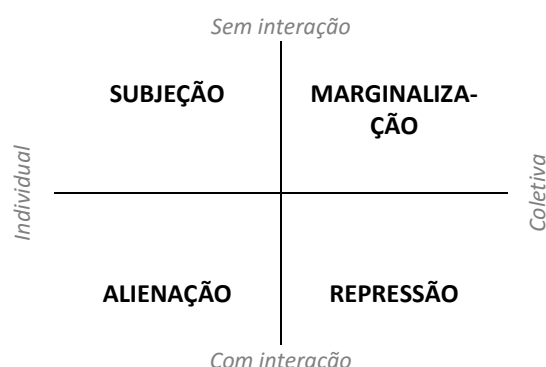
Os cidadãos relacionam-se de modo bastante diferenciado com os serviços públicos e, num contexto em que cada vez mais têm um papel ativo na conceção e na melhoria dos serviços públicos, é possível tipificar os seus comportamentos, consoante o nível de interação e a dimensão individual ou coletiva da sua ação. Na Figura B-19 são sistematizados quatro comportamentos quando os cidadãos se sentem capazes de

contribuir positivamente para a melhoria dos serviços públicos. Já Figura B-20 estão identificados os comportamentos-tipo nas situações inversas, isto é, quando os cidadãos não se sentem capazes de contribuir positivamente para a conceção dos serviços públicos.



**Figura B-19 – Combinação dos aspetos positivos relacionados com o envolvimento dos cidadãos na produção de serviços públicos.**

Fonte: Simmons, Powell e Greener (coord.) (2009).



**Figura B-20 – Combinação dos aspetos negativos relacionados com o envolvimento dos cidadãos na produção de serviços públicos.**

Fonte: Simmons, Powell e Greener (coord.) (2009).

Quando não existe uma ligação entre os cidadãos e os serviços (*vide* Figura B-19), o seu comportamento pode ser o seguinte:

- **Autoexclusão:** O indivíduo não tem os conhecimentos necessários sobre um serviço específico – nem espera vir a recorrer a ele num futuro próximo – pelo que não se sente confiante para contribuir para a sua conceção e para a sua melhoria. Nestes casos, os políticos podem fomentar políticas que estimulem o maior envolvimento e a maior participação destes cidadãos, de modo a que passe a integrar um outro grupo de consumidores (*Ação Relacional* ou *Coprodução*).
- **Delegação:** O indivíduo, como membro de uma sociedade, não participa diretamente na conceção dos serviços públicos, limitando-se a delegar competências nos políticos eleitos e nos gestores dos serviços públicos, os quais terão a função de encontrar um ponto de equilíbrio entre as necessidades dos utilizadores e o interesse público.

Por sua vez, quando os cidadãos são utilizadores dos serviços existem dois comportamentos-tipo (conforme Figura B-19):



- **Ação Relacional:** De modo individualista, os cidadãos participam na conceção dos serviços públicos, com o objetivo de os influenciar consoante os interesses e as necessidades pessoais, bem como para obter o melhor rácio qualidade/preço. Estes processos tentam promover na organização dos serviços públicos valores como a personalização e a autonomia.
- **Coprodução:** Os indivíduos atuam em conjunto (p.e., grupos de pressão) e participam nos processos deliberativos de um determinado serviço público, através de processos de escolha coletiva ou solidária. Estes processos tentam promover na organização dos serviços públicos valores como a equidade, a solidariedade e a associação.

Se não existir uma ligação entre os cidadãos e os serviços (*vide* Figura B-20), o seu comportamento pode ser de:

- **Subjeção:** Não havendo um conhecimento e uma utilização do serviço por parte do cidadão, o seu papel é diminuto ao longo de todo o processo (i.e., o cidadão sabe o que pretende, mas tem pouco controlo nas etapas subsequentes). Nesse sentido, o cidadão sente-se subjugado pelo prestador do serviço, não contribuindo para a sua conceção e para a sua melhoria.
- **Marginalização:** Além de desconectados do serviço, a integração num grupo social marginalizado não contribui para expressar de forma credível as suas opiniões. A solução passa por se juntarem a um novo grupo social, com maior reputação, em que possam demonstrar a importância desse serviço para a sua vida e participar na sua evolução.

Quando os cidadãos são utilizadores dos serviços existem dois comportamentos-tipo (conforme Figura B-20):

- **Alienação:** Apesar de existir uma ligação ao serviço, os indivíduos não reconhecem as suas capacidades para intervir. Apesar de ser necessário promover oportunidades de participação para os cidadãos, é desejável que o enfoque seja no *interesse coletivo*, em detrimento dos *interesses particulares dos cidadãos*.
- **Repressão:** Apesar do potencial de mobilização da comunidade e do seu conhecimento sobre o serviço, a sua ação poderá excluí-los como grupo de interessa-

dos no serviço. Nestes casos, é necessário adotar estratégias que orientem a participação destes grupos para a *Coprodução*.

### **2.3. A distribuição espacial dos serviços públicos**

Os serviços públicos desempenham um papel importante na organização do território, condicionando o quotidiano das populações e das empresas. Todavia, nem sempre há um ajustamento entre a oferta e as necessidades da procura, o que é visível, por exemplo, na evolução socioterritorial de Portugal nas últimas décadas, em que as dinâmicas populacionais, sociais e económicas levaram ao encerramento ou à redução de serviços públicos no interior do país, enquanto nas áreas urbanas e, sobretudo, nas suburbanas a capacidade de resposta nem sempre permite suprir todas as necessidades dos cidadãos, havendo, paradoxalmente, situações em que existe um sobre-dimensionamento da oferta face à procura existente (Gaspar, Simões e Marin, 2006; Carmo, Ferrão e Malheiros, 2014; Tomé e Teixeira, 2014a e 2014b). A justificação para esta problemática, que não é exclusivamente portuguesa, reside no facto da localização dos serviços públicos “raramente resultar de um planeamento sistemático e se explicar mais pela importância das contingências particulares, históricas ou oportunidades” (Mérenne-Schoumaker, 2008:133).

Neste sentido, urge (re)afirmar que o território pode ser visto como um vetor de diferenciação do tipo de oferta, orientada para as suas características demográficas, económicas, sociais e físicas (Ferrão, 2004 e 2013; Tomé e Oliveira, 2012; Tomé, 2014a e 2014b), o que implica a adoção de novas políticas, práticas e estratégias, como se irá propor nesta investigação.

#### **2.3.1. A importância estratégica dos serviços públicos para os territórios**

Ao longo dos anos o conceito de serviço público tem evoluído. Se há algumas décadas atrás a presença do Estado no território se resumia às funções clássicas, como o ensino, a saúde, a defesa/segurança e a justiça, hoje a sua intervenção é cada vez mais abrangente, resultado da interferência em domínios diversificados e do envolvimento de múltiplos atores sociais.

As visões tradicionais sobre a importância dos serviços públicos estão relacionadas com a proximidade. Assim, considera-se que a maior proximidade ou a maior distância aos serviços criam cidadãos de primeira e segunda, ou seja, constituem-se como vetores de inclusão ou de exclusão social. Mais recentemente, as investigações têm-se focado na apropriação que os cidadãos fazem da utilização dos serviços, fomentando a criação de identidades locais e apostando na melhoria das práticas de governança, por forma a criar condições para uma maior coarquitectura e para uma maior coprodução destes serviços. Mas, como adverte Chauvière (in CORUM (coord.), 2001:124), “a proximidade [dos serviços públicos] é uma orientação que revela antes de tudo uma vontade política. A proximidade é uma das marcas de uma política pública de segurança, ainda que esteja longe dessa segurança.”

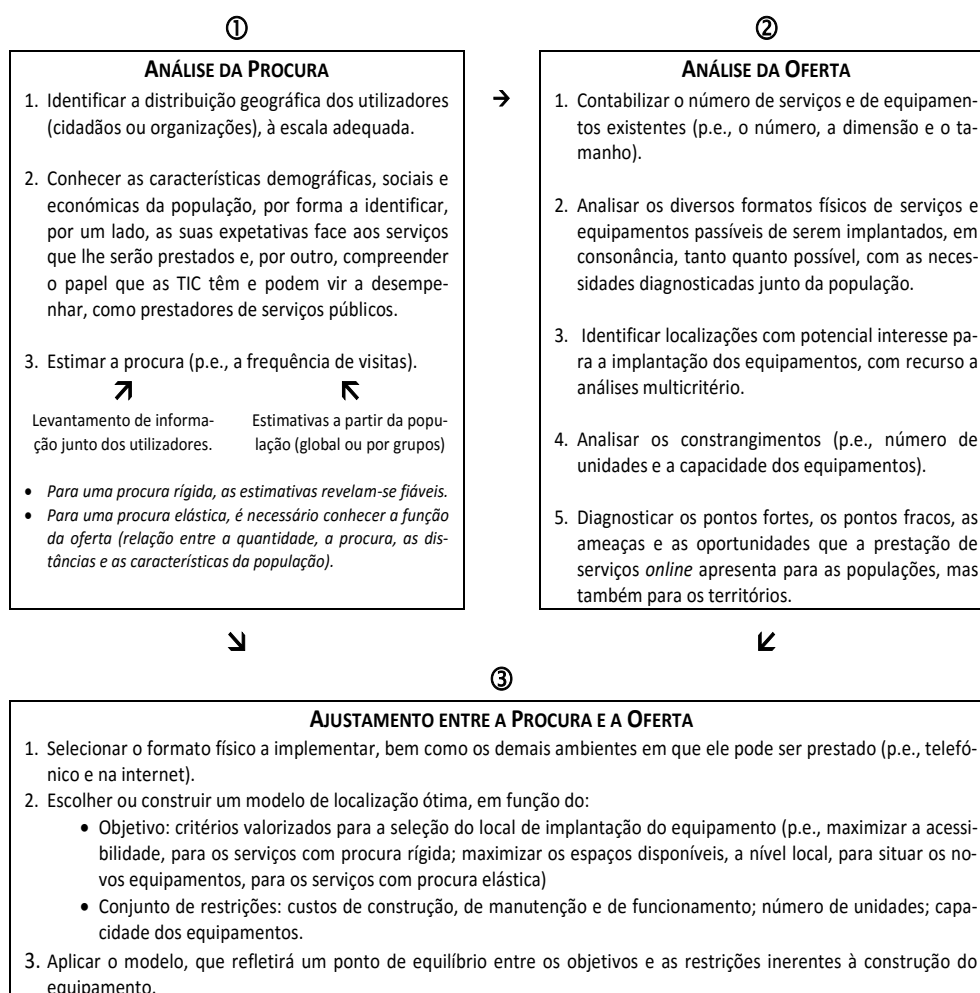
Neste sentido, os serviços públicos reforçam o sentimento de pertença de um indivíduo a uma sociedade, que se refletirá de forma equitativa e solidária por todo o território, colocando em evidência aspetos relacionados com a sua missão, designadamente a garantia de acesso a um bem coletivo de forma equitativa a todos os cidadãos, independentemente da sua localização. Adicionalmente, a presença territorial do Estado contribui, por um lado, para a redução da exclusão socioterritorial, reforçando, por conseguinte, a coesão dos territórios e a sua capacidade de atração de populações e atividades económicas e, por outro, estimula o desenvolvimento de atividades económicas relacionadas com os serviços públicos. Por exemplo, a existência de escolas fomenta o aparecimento de papelarias, livrarias e atividades de tempos livres (pós-período de aulas); os estabelecimentos de saúde favorecem o surgimento de farmácias, laboratórios de análises clínicas e consultórios privados; e os tribunais estimulam a fixação de notários, advogados e solicitadores de execução.

### **2.3.2. Os estudos prévios e a localização dos serviços públicos: dos modelos às práticas**

Antes de se realizarem os estudos para a localização ou a reorganização das redes de serviços públicos existentes – e atendendo à sua enorme diversidade – importa atender às suas características específicas, já explanadas, designadamente: (i) a elasticidade da oferta e da procura; (ii) a necessidade de contacto entre o prestador e o

consumidor do serviço; (iii) a frequência, a necessidade, a obrigatoriedade do serviço; (iv) a liberdade para escolher a entidade prestadora; e (v) o efeito que o serviço público tem para a comunidade e para o território (externalidades positivas ou negativas) (Peeters et al., 2002; Mérenne-Schoumaker, 2008). Da resposta conjugada destes e de outros aspetos, é definida (ou reorganizada) a rede de serviços públicos, bem como as condições de acesso a ela.

A implantação de uma nova unidade de serviços públicos ou a redefinição de uma rede é precedida de um conjunto de estudos sobre a procura e a oferta que, na sua última fase, agilizam as necessidades da população com a oferta de serviços e de equipamentos existentes, bem como todos os constrangimentos intrínsecos ao seu estabelecimento (Figura B-21).



**Figura B-21 – Critérios genéricos para otimizar a localização de um novo serviço público ou para a reorganização de uma rede.**

Adaptado de Mérenne-Schoumaker (2008).

Contudo, como referem Cohen e Nayrou (2001:25-26), “cada administração tenta fixar critérios de repartição dos serviços em função, por exemplo, do número de habitantes ou elaborando rácios, mas não existe uma reflexão sistémica. (...) De qualquer modo, não pode haver uma visão única para todo o território. Por exemplo, para as esquadras de polícia, os critérios não devem ser fixados *a priori*, em função de regras generalizadas. Pelo contrário, deverão atender aos problemas encontrados em cada quarteirão, junto a um centro comercial ou de uma escola.” Significa isto que na tomada de decisão não são considerados apenas aspetos de natureza económica, como defendem as abordagens neoclássicas. Poderão existir aspetos de índole comportamental e institucional a influenciar a localização.

As dinâmicas territoriais das últimas décadas introduziram alterações na distribuição geográfica (interurbana e intraurbana) dos serviços públicos. Ainda que alguns princípios teóricos da localização dos serviços públicos se mantenham válidos (p.e., da Teoria dos Lugares Centrais), as mutações que ocorrerem nos territórios e na conjuntura (social, económica e política) originarão novos (re)arranjos territoriais, onde a co-operação e a complementaridade da oferta entre municípios deverão desempenhar um papel de destaque nas políticas públicas.

A localização interurbana está “fortemente correlacionada com a hierarquia urbana, mesmo que com o passar do tempo se assista, por vezes, a um movimento de desierarquização devido à distribuição de funções por várias cidades de menor importância e paralelamente a uma reconcentração noutras cidades de nível superior” (Ménenne-Schoumaker, 2008:137).

A estrutura de organização administrativa é outro aspeto relevante e assume três formas: (i) central (a capital do país concentra e orienta as ações das estruturas de nível inferior); (ii) federalista (as capitais de cada província ou federação, as quais não concentram integralmente as atividades e não têm de obedecer às orientações das estruturas de nível superior); (iii) regionalista (estrutura intermédia que procura conciliar as funções autónomas federalistas com as políticas nacionais) (Rochefort, 1976). Em Portugal, ao contrário de outros países europeus, esta estrutura de organização administrativa não se repercute totalmente, devido à reduzida dimensão do país e à inexistência de regiões ou de distritos administrativos com efetivos poderes e autonomia de

atuação. Assim, no caso português há uma estrutura central (ministérios ou agências especializadas) que define e implementa as políticas, ainda que nos últimos anos as câmaras municipais tenham vindo a ganhar novos poderes nestes domínios (sobretudo, de implementação e de execução). Contudo, as ações entre ministérios e entre estes e as câmaras municipais são, muitas vezes, desequilibradas, uma vez que cada um age por si, sem que se preconize uma ideia de reestruturação conjunta das redes de serviços públicos e que se promova um sistema territorial menos assimétrico.

No que concerne à distribuição espacial, à escala intraurbana, equipamentos como jardins-de-infância, escolas, centros de saúde, bibliotecas, salas de espetáculo e serviços de apoio e de regulação da administração pública devem ocupar uma posição central no aglomerado, integrados no desenho urbano e em espaços de fácil acessibilidade, nomeadamente, através de transportes públicos. Já os equipamentos desportivos enquadram-se numa localização marginal, em virtude de consumirem maior espaço (Gaspar, Simões e Marin, 2006; Mérenne-Schoumaker, 2008).

Estes princípios de localização vigoram em espaços urbanos e rurais consolidados, ainda que as principais cidades sofram pressões para relocar alguns equipamentos (sobretudo, os que ocupam mais espaço, como é o caso dos hospitais e das universidades) para áreas mais periféricas, visto que as áreas centrais dos aglomerados têm um valor de mercado significativo e, por isso, podem ser libertadas para outros usos do solo. Contudo, a maioria dos espaços suburbanos desenvolvidos nas últimas décadas não contemplam as áreas necessárias, em quantidade e em qualidade, para a implementação de serviços e de equipamentos, sendo a sua localização resultante da disponibilidade do solo, dos custos associados à sua construção (e, por vezes, da sua manutenção) e da acessibilidade automóvel (Tomé, 2011 e 2014b).

Note-se ainda que os serviços de nível superior, como os hospitais e as instituições de ensino superior, não poderão estar presentes em todos os concelhos, uma vez que tal não seria financeiramente sustentável, nem seria funcionalmente desejável (Mérenne-Schoumaker, 2008).

## 2.4. Da(s) teorias às práticas: uma análise sumária das intensões manifestadas nos programas de Governo da República Portuguesa, desde 1975

Ao longo deste capítulo foram apresentadas as evoluções teóricas e conceptuais de vários aspetos relacionados com os serviços públicos. Neste ponto, o principal objetivo é identificar e caracterizar as principais conceções políticas e ideológicas dos Governos Constitucionais, através dos seus programas de governo. Sendo estes documentos elaborados aquando da indigitação/constituição dos Governos, não significa que, na prática, estas propostas/ideias tenham sido executadas (total ou parcialmente) durante a legislatura. Assim, esta análise revela sobretudo quais as preocupações dos diferentes Governos Constitucionais. Os resultados apresentados dizem respeito: (i) à definição de serviço público e/ou ao papel do Estado; (ii) aos métodos de gestão pública e a relação entre o Estado, os cidadãos e as empresas; (iii) à modernização e à inovação; e (iv) à distribuição territorial. Importa referir que neste ponto não se pretende ser exaustivo, nem quantificar o grau de execução das ideias aí apresentadas ou incluir as medidas propostas para os cinco grupos de serviços públicos contemplados neste trabalho.

Como resultado da leitura destes documentos agruparam-se os programas de governos em quatro fases (Quadro B-14).

CONJUNTURA	GOVERNO CONS. (PERÍ- ODO EM FUNÇÕES)	PRIMEIRO- -MINISTRO	PARTI- DO(S) PO- LÍTICO(S)
<b>FASE 1. REDEFINIÇÃO DA AÇÃO DO ESTADO: DA TRANSIÇÃO DO ESTADO NOVO PARA A DEMOCRACIA</b>			
<b>Política:</b> Período heterogéneo e confuso, antecedido do Período Revolucionário em Curso (PREC), em que houve uma forte movimentação política e social (de confronto ideológico), o desmantelamento dos principais grupos económicos, nacionalizações nos setores da banca e seguros, transportes e comunicações, siderurgia, cimento, indústrias químicas e celulosas, bem como ocupações de casas, terras e fábricas. Existiram ainda tentativas de implementar um governo liderado pelo Partido Comunista Português (PCP). A partir de 1977, com a afirmação política de Mário Soares e a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, começa a definir-se um novo rumo para o país, ainda que num contexto político e social repleto de instabilidade, como é visível pelo número de Governos Constitucionais criados em nove anos.	I (1976-1978)	Mário Soares	PS
	II (1978)	Mário Soares	PS
	III (1978)	Nobre da Costa	PS
	IV (1978-1979)	Mota Pinto	PSD
	V (1979-1980)	Lurdes Pintasilgo	Indep.
	VI (1980-1981)	Francisco Sá Carneiro	PPD/PSD
	VII (1981)	Francisco Pinto Bal-sessão	PPD/PSD
	VIII (1981-1983)	Francisco Pinto Bal-sessão	PPD/PSD
<b>Económica:</b> Como consequência da instabilidade política e social, sem ignorar o processo a montante de mudança de regime político, Portugal atravessou uma crise económico-financeira profunda, tendo sido auxiliado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1977 e em 1983. Este apoio externo teve impactos sociais, como o aumento do número de desempregos e a redução dos salários.	IX (1983-1985)	Mário Soares	PS

CONJUNTURA	GOVERNO CONS. (PERÍ- ODO EM FUNÇÕES)	PRIMEIRO- -MINISTRO	PARTI- DO(S) PO- LÍTICO(S)
<b>FASE 2. APROXIMAÇÃO A NOVOS MODELOS DE GESTÃO</b>			
<b>Política:</b> Período de relativa estabilidade política, em que apenas um dos quatro Governos Constitucionais não terminou o mandato. Período de reformas políticas e administrativas, de modo a concretizar as reformas necessárias no âmbito da integração de Portugal na CEE.	X (1985-1987)	Cavaco Silva	PPD/PSD
	XI (1987-1991)	Cavaco Silva	PPD/PSD
	XII (1991-1995)	Cavaco Silva	PPD/PSD
<b>Económica:</b> Período de crescimento económico, em grande medida devido à injeção de dinheiros provenientes de fundos europeus. Corresponde ao período onde se registou menor taxa de desemprego e de maior crescimento económico continuado, no período analisado.	XIII (1995-1999)	António Guterres	PS
<b>FASE 3. TRAJETÓRIA DA(S) DIVERGÊNCIA(S) E DA(S) AMBIGUIDADE(S)</b>			
<b>Política:</b> Relativa instabilidade política, em que três dos quatro Governos Constitucionais não o concluíram o mandato de quatro anos.	XIV (1999-2002)	António Guterres	PS
<b>Económica:</b> Período em que o contexto de crise económico-financeira ressurge, sobretudo durante os mandatos de Durão Barroso e Pedro Santana Lopes. Devido às políticas de intervenção do Estado na economia através de obras públicas, esta tendência inverteu-se ligeiramente com o último governo constitucional deste grupo.	XV (2002-2004)	Durão Barroso	PPD/PSD e CDS/PP
	XVI (2004-2005)	Pedro Santana Lopes	PPD/PSD e CDS/PP
	XVII (2005-2009)	José Sócrates	PS
<b>FASE 4. O IMPULSO DADO PELA INOVAÇÃO E PELAS TIC E AS POLÍTICAS EM TEMPOS DE CRISES</b>			
<b>Política:</b> Relativa instabilidade, com um primeiro governo que cessou funções a meio do mandato (tendo assinado o <i>Memorando de Entendimento com a Troika</i> , com o apoio do PSD) e um segundo governo que, embora tenha cumprido todo o período do mandato, teve várias crises internas e não foi capaz de se fazer compromissos políticos com os partidos políticos com assento parlamentar	XVIII (2009-2011)	José Sócrates	PS
<b>Económica:</b> Crise económico-financeira, com intervenção externa da <i>Troika</i> entre 2011 e 2014. Períodos de recessão económica, com impactos negativos na performance e no crescimento económico do país, bem como nas contas públicas. Com a terceira assistência financeira externa, houve um conjunto de medidas e de reformas políticas – que afetara, direta e indiretamente, os serviços públicos – acordadas com o Governo português.	XIX (2011-2015)	Pedro Passos Coelho	PPD/PSD e CDS/PP

**Quadro B-14 – Governos Constitucionais e respetivos primeiros-ministros e partidos políticos, por momento conjuntural.**

Elaboração própria, a partir dos Programas de Governo Constitucionais

Em seguida, são apresentados os resultados obtidos para cada um dos temas analisados. Como se constatará, globalmente, os primeiros governos – independentemente da sua ideologia política – tendem a ser mais próximos nas suas propostas e nos seus objetivos relacionadas com os serviços públicos, o que já não se tende a verificar na última década e meia.

#### 2.4.1. Definição de serviço público e/ou o papel do Estado

Na primeira fase (*Redefinição da ação do Estado: da transição do Estado Novo para a democracia*), os programas de governo focavam-se, sobretudo, na revisão dos princípios e dos fundamentos da administração pública e da intervenção do Estado,



designadamente nas (re)estruturações orgânicas e na delegação de competências (descentralização), com o objetivo de dotar a administração pública de procedimentos e de códigos legislativos.

Com os governos de Cavaco Silva e o primeiro de António Guterres (*Aproximação a novos modelos de gestão*), registou-se uma mudança de paradigma associada à sua gestão, mas com repercussões na sua filosofia e *modus operandi*. As políticas e medidas propostas visavam uma diminuição do papel do Estado na economia, sendo que a sua intervenção se deveria nortear pela prossecução do interesse público e ser prestada ao nível, tanto quanto possível, mais próximo do cidadão; os serviços prestados pelas câmaras municipais deveriam ser reorganizados; e foi incentivada a desregulamentação, sistematização, codificação e clarificação da legislação, por forma a diminuir a atividade intervencionista do Estado e a reduzir o número e a complexidade das leis e procedimentos administrativos.

Na terceira fase (*Trajetória da(s) divergência(s) e da(s) ambiguidade(s)*), os quatro governos tinham posturas diferentes sobre a definição de serviço público e/ou o papel do Estado. O XIV Governo Constitucional pretendia clarificar as competências do Estado, reforçando o seu papel de regulador. Por sua vez, o governo seguinte propunha novamente a definição das competências do Estado, recuperando a autoridade do Estado, em áreas que vão desde a defesa à educação, com os objetivos de credibilizar o serviço público, de impor o interesse coletivo e de recriar a confiança com os cidadãos. Nesta matéria, o governo seguinte, liderado por Pedro Santana Lopes, sugeria que se identificassem as funções que deviam ser desenvolvidas diretamente pelo Estado das que podiam ser prestadas noutras modalidades, com vantagens para o cidadão. Já o XVII Governo Constitucional foi totalmente omissos a este respeito.

Na última fase (*O impulso dado pela inovação e pelas TIC e as políticas em tempos de crises*), o XVIII Governo Constitucional pretendia uma definição de políticas sociais e promover um estímulo à qualificação dos serviços públicos, para que o Estado Social cumprisse a sua missão e aprofundasse os resultados na luta contra a pobreza e as desigualdades sociais, bem como na valorização das classes médias (promoção de uma sociedade mais justa e com igualdade de oportunidades); e a criação de códigos de conduta e de medidas de prevenção de riscos de corrupção nos serviços públicos,

geridos pela administração (central, regional e local) ou por empresas públicas. Já o último governo em funções propunha a racionalização das despesas de funcionamento das administrações públicas; o aumento da eficiência, através do ajustamento dos custos às reais capacidades do País; e a correção das deficiências do mercado através da ação de autoridades administrativas dotadas de autonomia face ao Governo, num contexto em que os sistemas reguladores vigentes têm lacunas e fragilidades que importa colmatar.

#### **2.4.2. Métodos de gestão e relação do Estado com os cidadãos e as empresas**

No que concerne à gestão pública, os primeiros nove Governos Constitucionais manifestavam-se preocupados com a regulação da atividade do setor público (planeamento, orçamentação e controlo), com a promoção de uma gestão mais autónoma das várias entidades públicas e com a extinção de outras. Apesar destas intenções expressas nos programas de governo, na prática, o modo como os serviços públicos eram prestados não se alterou substancialmente face às formas adotadas no Estado Novo, o que se deve, por um lado, à necessidade de garantir o seu funcionamento, independentemente da crise social e política que se vivia, e, por outro, pela indefinição sobre os modelos e as políticas de serviços públicos a adotar (visível, p.e., na promulgação da constituição e na sua rápida revisão, em 1976 e em 1982, respetivamente). Neste contexto, na relação do Estado com os cidadãos e as empresas os Governos Constitucionais revelavam uma maior preocupação com a simplificação e a desburocratização de processos, bem como na comodidade dos cidadãos no ato de prestação do serviço.

Já na segunda fase (*Aproximação a novos modelos de Gestão*), foram adotados os princípios da *Nova Gestão Pública* (vide Capítulo B, ponto 2.1.3). Assim, as políticas preconizadas por estes três governos tinham como ideias-base a racionalização e a disciplina orçamental; a criação de programas de estímulo ao aumento da produtividade e de combate ao desperdício; a promoção da avaliação de resultados; o aumento da transparência da gestão pública, fomentando uma *administração aberta*; e a descentralização de competências para órgãos de gestão mais próximos dos cidadãos, designadamente para câmaras municipais. A relação entre o Estado, os cidadãos e as empresas estava associada a ideias que incidiam sobretudo na divulgação dos direitos e

das obrigações da administração pública e dos cidadãos e na melhoria da qualidade do atendimento.

Na fase seguinte – e à semelhança do que aconteceu na temática *Definição de serviço público e/ou o papel do Estado* – os governos evidenciavam posições distintas. Da parte do XIV Governo Constitucional havia um incentivo à desburocratização, à qualidade e à informação do cidadão; à divulgação das melhores práticas na administração pública, que visem a sua estimulação e a sua generalização; e à participação e audição dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços prestados. O Governo Constitucional seguinte defende a cooperação entre o Estado e a sociedade civil, que contribua para a redução do peso excessivo da administração pública e para o aumento da eficiência, visando a satisfação das necessidades dos cidadãos; e a promoção de uma cultura de mérito e de exigência, que se materializa em altos padrões de qualidade. O XVI Governo Constitucional predispunha-se a alterar o processo decisório e de responsabilização dos dirigentes da administração pública, fomentando uma cultura de responsabilidade, iniciativa e resultados (conceito de *accountability*); dinamizar os mecanismos de mercado (p.e., subcontratação, adjudicação, cedência e privatização nas atividades de carácter instrumental); reduzir os níveis hierárquicos, promovendo a desburocratização dos circuitos de decisão, a melhoria dos processos, a colaboração entre serviços, a partilha de conhecimentos e a correta gestão da informação; estimular a participação ativa e responsável das várias hierarquias da administração pública na satisfação do bem público; e promover uma cultura fundada na ética e no aprofundamento dos valores de serviço público, apostando no mérito, no incentivo ao desempenho (individual e coletivo), na responsabilidade e na responsabilização, na definição de objetivos e na subsequente avaliação dos seus resultados. Já o XVII Governo Constitucional defendia o desenvolvimento e a implementação de sistemas de avaliação dos serviços públicos, com o objetivo de aferir a eficiência da gestão e o nível de satisfação das necessidades públicas. Assim, a relação do Estado com as populações e as empresas baseava-se numa maior proximidade, designadamente através da melhoria da imagem do Estado e de uma maior utilização de TIC para comunicar e para prestar serviços públicos.

Apesar de se encontrarem algumas semelhanças entre o último governo liderado por José Sócrates e o de Pedro Passos Coelho, eles apresentam divergências no que respeita à gestão pública, colocando em evidência as suas diferenças ideológicas. Assim, o XVIII Governo Constitucional pretendia assegurar a sustentabilidade financeira dos diversos serviços públicos e dos sistemas de proteção social, através de políticas e de práticas de gestão que promovam a eficiência. Neste domínio, o XIX Governo Constitucional visava procurar modelos de gestão mais eficientes, com o objetivo de reduzir a estrutura organizativa e os seus custos, promovendo uma maior eficiência operacional e uma maior eficácia governativa; e substituir o paradigma centralista e macrocéfalo tradicionalmente em vigor, por um aprofundamento do municipalismo, que valorize a eficiência na afetação de recursos destinados ao desenvolvimento (social, económico, cultural e ambiental) dos vários tipos de territórios. No que concerne à relação do Estado, das populações e das empresas, os dois últimos governos analisados não referiam quaisquer propostas ou ideias políticas explícitas sobre esta matéria, reconhecendo, porém, a necessidade de aproximar a Administração Pública dos cidadãos.

#### **2.4.3. Modernização e inovação**

Na primeira fase, a modernização e a inovação da administração pública foi apoiada na criação de sistemas informáticos, que a auxiliavam na gestão processual e na simplificação de procedimentos técnico-administrativos internos.

Com o advento das TIC, o segundo grupo de Governos Constitucionais mencionava nos respetivos programas e orientações políticas a introdução das TIC para comunicar e para prestar serviços públicos aos cidadãos.

Mais tarde, e em grande medida devido ao advento da Internet, na terceira fase a modernização e a inovação da administração pública ganharam um novo estímulo, através da simplificação de procedimentos, permitindo eliminar passos desnecessários para o cidadão (p.e., integração dos serviços interministeriais em rede); da maior eficiência da prestação do serviço e na redução dos seus custos; da introdução dos postos de atendimento integrado; do desenvolvimento do *e-government*.

Já na quarta fase, o XVIII Governo Constitucional tinha como apostas a criação de serviços públicos mais simples, mais previsíveis e mais personalizados às famílias e às empresas, acessíveis em plataformas eletrónicas ou em pontos físicos, através de formatos diversificados e personalizados face às necessidades do cidadão, com destaque para o desenvolvimento de Lojas do Cidadão de 2.<sup>a</sup> geração e móveis, balcões únicos por eventos de vida, *Balcão Jovem*, *Balcão Sénior*, *Balcão Futuro*, *Licenciamento Zero* e os Portais *Cheguei mais rápido à minha escola*, *Cidadão 2.0* e *Empresa 2.0*. Por fim, o XIX Governo Constitucional referia vagamente no seu programa que a modernização da administração pública visa responder às exigências dos cidadãos e das empresas.

#### **2.4.4. Distribuição territorial**

Apesar de ser um tema praticamente omissos nos dezanove programas de governo, alguns abordavam questões territoriais. Na primeira fase, os programas de governo defendiam a desconcentração geográfica (alguns dos quais, relacionando-a com a regionalização) e manifestavam a preocupação com os edifícios onde são prestados os serviços públicos. Mais tarde, Cavaco Silva e o primeiro governo de António Guterres referiam a desconcentração coordenada na Administração Pública, em articulação com as políticas de regionalização e de descentralização; o aproveitamento e a gestão racional das instalações e dos edifícios públicos; e a melhoria dos espaços e das condições de atendimento, designadamente pelo estabelecimento de condições mínimas de comodidade e de funcionalidade e pela generalização do uso de postos móveis de atendimento em período de grande afluência de utentes. Desde então, este tema não foi explicitamente tratado nos demais programas de governo.

#### **2.5. Os atuais problemas e desafios dos serviços públicos**

Desde a década de 80 que os serviços públicos têm sido criticados, sobretudo por economistas liberais, que argumentam que: (i) são excessivamente burocráticos; (ii) a sua gestão é ineficiente, existindo várias relações de dependência e despesismos descontrolados; (iii) a aplicação do direito comunitário (princípio da livre troca e da

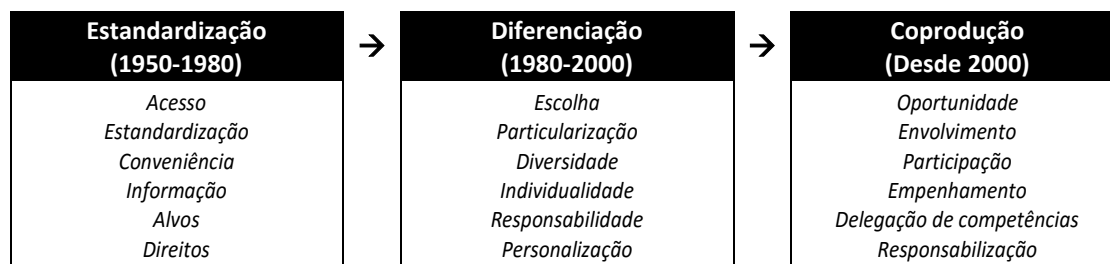
concorrência, bem como o fim dos monopólios) e dos acordos internacionais, nomeadamente da Organização Mundial do Comércio (que pretende liberalizar o comércio de serviços), exigem novas respostas; (iv) as novas necessidades do cidadão, que exige cada vez mais e melhores serviços, não são goradas; (v) a adoção de más soluções tecnológicas; e (vii) a constante redefinição do papel do Estado, associada a uma vontade de o modernizar (Alves, 2005b; Teixeira, 2006; Mérenne-Schoumaker, 2008; Carmo, Ferrão e Malheiros, 2014).

Estas críticas emergiram num momento conjuntural em que surgiram (e proliferaram) projetos políticos neoliberais em vários países, como nos EUA (Ronald Reagan) e no Reino Unido (Margaret Thatcher). Apesar das variações entre si, apresentam características comuns, como a desconfiança sobre o papel do Estado, o pressuposto de que o mercado e a competitividade que emana são os dinamizadores da inovação e o cidadão é visto como um elemento-chave na conceção das políticas de serviços públicos. Mas como salienta Marques (2009:123), “o serviço público é importante em qualquer democracia (...) mas uma discussão que se limita à defesa do serviço público em abstrato arrisca-se à demagogia, raiando o populismo menos elaborado. É muito fácil defender mais serviços públicos, mais escolas, mais hospitais, mais exames grátis e remédio participado, mais transportes públicos, mais tribunais, mais esquadras e polícias (...) E ao mesmo tempo até menos impostos! Mas discutir nestes termos o serviço público é não discutir coisa nenhuma. E, nas condições atuais, essa é a forma menos responsável de contribuir, de facto, para um serviço público sustentável.” Assim, nesta investigação são elencados um conjunto de desafios que se colocam na atualidade aos serviços públicos, agrupados em três grandes temas: (i) a conceitualização e pluralidade de abordagens; (ii) as dinâmicas da conceção e da utilização dos serviços públicos; e (iii) os aspetos territoriais.

### **2.5.1. A conceitualização e a pluralidade de abordagens nos serviços públicos: da(s) teoria(s) à(s) prática(s)**

O conceito de serviço público tem evoluído nas últimas seis décadas, passando de um modelo fechado, com uma oferta estandardizada e uma limitada (ou inexistente) participação pública para um modelo aberto, flexível e onde o cidadão tem maior

poder de participação, mas também uma maior responsabilidade nos processos de negociação e de tomada de decisão (Figura B-22).



**Figura B-22 – Evolução dos modelos de concepção de políticas públicas.**  
Elaboração própria.

Cada perspectiva está associada aos três modelos de gestão dos serviços públicos elencados no ponto 2.1.3., deste subcapítulo – *Administração Pública Tradicional*, *Nova Gestão Pública* e *Gestão do Valor Público*, respetivamente – registando-se diferentes ritmos de implementação, consoante o país e o tipo de serviço público.

#### 2.5.1.1. Novos paradigmas organizacionais

Como explanado em 2.1.3., os modelos de gestão dos serviços públicos estão a mudar, passando as organizações da administração pública a funcionar em rede e o processo de decisão tende a ser cada vez mais descentralizado, permitindo ao cidadão um maior poder de atuação, mas também maiores responsabilidades cívicas e políticas (Figura B-23) (Denhardt e Denhardt, 2007; Bourgon, 2011; Alford e O'Flynn, 2012).

DISTRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES	AGENTES ENVOLVIDOS
<b>QUEM DECIDE?</b>	<i>Administração pública (e/ou)</i> <i>Empresas privadas (e/ou)</i> <i>Organizações não-governamentais/voluntárias (e/ou)</i> <i>Outras entidades governamentais (e/ou)</i> <i>Cidadão (individual ou coletivamente)</i>
<b>QUEM PRODUZ?</b>	<i>Administração pública (e/ou)</i> <i>Empresas privadas (e/ou)</i> <i>Organizações não-governamentais/voluntárias (e/ou)</i> <i>Outras entidades governamentais (e/ou)</i> <i>Cidadão (individual ou coletivamente)</i>
<b>ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO</b>	Bottom-up
<b>MODO DE COORDENAÇÃO</b>	<i>Colaboração</i> <i>Parcerias</i>

**Figura B-23 – Síntese de funções e agentes envolvidos na concepção e na produção de serviços públicos.**

Adaptado de Alford e O'Flynn (2012)

Para Rodrigues (2011:185), “as dificuldades orçamentais dos Estados e o novo papel assumido por estes na esfera económica criaram condições para a administração pública adotar formas de relacionamento interorganizacional e de redes dentro do universo das organizações públicas, mas também entre estas e as organizações privadas, e do setor social. Para além das razões orçamentais, juntou-se (...) uma orientação política que visa a criação e legitimação de um novo contrato social.”

O conceito de *rede* no funcionamento e na gestão da administração pública pressupõe a necessidade de intercâmbio e de colaboração entre organizações, de diferentes tutelas e níveis hierárquicos, que se caracterizam pela reciprocidade, pelo dinamismo e pela continuidade (Corvelo et al., 2001; Moreira e Corvelo, 2002; Moreira, 2007; Marques, 2009; Rodrigues, 2011).

Para Marques (2009), as redes na administração pública podem ser: (i) externamente organizadas, quando existe um modelo hierárquico em que é reconhecido o papel de uma ou mais entidades na liderança e manutenção da rede; ou (ii) auto-organizadas, em que o seu resultado é a consequência das múltiplas interações entre os agentes, como acontece num modelo de mercado. Astley e Fombrun (1983) apresentam outra abordagem sobre o funcionamento das organizações em rede, com base em conceitos derivados da biologia, em que, argumentam, se podem retirar vantagens económicas da partilha de comportamentos e de estratégias coletivas. Neste contexto, podem surgir dois tipos de relações nas redes: (i) interorganizacionais, podendo ser diretas (i.e., quando existem poucos participantes e poucas organizações, propiciando uma maior facilidade de comunicação) ou indiretas (i.e., quando existem muitos participantes e muitas organizações, propiciando uma maior dificuldade de comunicação); e (ii) interdependência entre membros, comensalística (i.e., relações entre organizações do mesmo setor) ou simbiótica (i.e., relações entre organizações de setores diferentes).

O funcionamento da administração pública em rede tem ainda subjacente: (i) a maior integração dos diferentes níveis da administração (nacional, regional e local), bem como com os parceiros de projetos conjuntos, uma vez que cada vez mais as políticas públicas são interministeriais, sendo esta integração um aspeto determinante para a criação de serviços públicos mais adaptados; (ii) a flexibilidade orgânica, ao nível



do seu desenho e da sua distribuição de competências e de funções, que permita responder e adaptar-se rapidamente a diferentes conjunturas; e (iii) a crescente aposta no conhecimento e na partilha de informação, que conduza a uma maior autonomia dos seus funcionários (Mintzberg, 1995; Marques, 2009; Rodrigues, 2011).

Neste contexto é também debatida a centralização ou a descentralização do poder, designadamente nos processos de tomada de decisão. Esta perspetiva deve ser entendida, de acordo com Mintzberg (1995), como um contínuo, em que é necessário um *trade-off* entre o centralismo e a descentralização, em detrimento de uma visão binomial. As principais características destes modelos estão sintetizadas no Quadro B-15.

CARACTERÍSTICAS	MODELO CENTRALIZADO	MODELO DESCENTRALIZADO
FILOSOFIA E CULTURA DE GESTÃO	Procedimentos (legislação <i>ex ante</i> )	Resultados (auditoria <i>ex post</i> )
SEPARAÇÃO DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA E DE GESTÃO	Escassa	Elevada
GESTÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA	Centralizada	Descentralizada
RIGIDEZ DA ENVOLVENTE FINANCEIRA NA NEGOCIAÇÃO ORÇAMENTAL	Escassa	Elevada
RELAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO E O PLANEAMENTO PLURIANUAL	Escassa	Elevada
PRESENÇA DE ELEMENTOS COMPETITIVOS	Escassa	Elevada
RELAÇÃO ENTRE A ESTRUTURA ORGANIZATIVA, AS ÁREAS FUNCIONAIS E AS RESPONSABILIDADES DE GESTÃO	Escassa	Elevada
ADAPTAÇÃO À PROCURA DOS CIDADÃOS	Escassa	Elevada
PAÍSES ONDE ESTES MODELOS EXISTEM	Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia	EUA, Canadá, Suécia, Reino Unido e Nova Zelândia

**Quadro B-15 – Principais características dos modelos centralizados e descentralizados.**

Fonte: Rodrigues (2011).

A descentralização pode ser: (i) vertical (i.e., dispersão formal do poder no sentido descendente da hierarquia, em que o poder formal está no topo da hierarquia, ainda que possa ser delegado para níveis mais baixas da hierarquia); ou (ii) horizontal (i.e., delegação de competências para pessoas ou organizações que não são membros integrantes da hierarquia, como os profissionais de assessoria) (Rodrigues, 2011).

#### *2.5.1.2. Oferta (re)pensada face às expetativas da procura*

Ao longo da última década, a oferta de serviços públicos tem sofrido profundas mutações, destacando-se: (i) a simplificação, sobretudo ao nível do modelo de regulação, fomentando a partilha de informação entre diferentes níveis da administração pública, suprimindo algumas etapas desnecessárias e, com isso, tornar a prestação dos serviços públicos mais transparente e mais célere; (ii) o desenvolvimento da oferta face às expetativas da procura, o que conduz à definição dos formatos e das plataformas multicanais a adotar, em consonância com as características socioterritoriais do público-alvo; (iii) a personalização da resposta, em que Estado emite alertas para o cidadão sobre a gestão e a evolução dos processos, mas também o elucida das suas obrigações e dos seus direitos, por exemplo, através do envio de *e-mails*; e (iv) a aposta na qualidade do atendimento, em que as boas práticas de atendimento são quantificadas e valorizadas, através da inquirição regular dos seus utilizadores, introduzindo as melhorias necessárias para a satisfação do cliente, bem como para o aperfeiçoamento da sua eficiência interna (Denhardt e Denhardt, 2007; Marques, 2009; Bourgon, 2011).

A execução destas políticas implica, desde logo, que exista proximidade (relacional) e interações frequentes entre os gestores dos serviços públicos e os cidadãos, de modo a que se conheçam as necessidades, prioridades e conhecimentos dos seus utilizadores, materializando-se numa nova conceção de modelos de prestação de serviços, os quais são codesenhados, coproduzidos e coavaliados entre a administração pública, os cidadãos e os utilizadores (Marques, 2009; Bourgon, 2011). Defende Marques (2009:21), que este tipo de iniciativas contribui para “aumentar a confiança dos cidadãos e das empresas na sua Administração Pública e estimular a iniciativa, a autoestima e a responsabilidade dos agentes administrativos pelo serviço que prestam.”

#### *2.5.1.3. Incorporação de inovação e de tecnologia*

As TIC e as redes de informação que se têm vindo a desenvolver permitiram, de certa forma, melhorar a relação entre a administração pública e os cidadãos. Nos últimos anos, registou-se uma enorme evolução neste domínio, passando-se da mera disponibilização da informação para a prestação de serviços *online*. Para o cidadão, a

grande vantagem conferida pelas TIC é a disponibilidade vinte e quatro horas por dia ao longo de todo o ano, independentemente do local onde esteja, uma vez que apenas é necessário ter uma ligação à internet para estabelecer o acesso.

Atualmente, a introdução de tecnologia nos serviços públicos pode ser vista a partir de três prismas: (i) *back-office*; (ii) *front-office*; e (iii) *Web 2.0*. Nos *back-offices*, o objetivo é ter um repositório de informação processual, que é diariamente alimentado pelos *front-offices*, os quais são a interface tecnológica utilizada pelos funcionários dos serviços públicos no atendimento dos cidadãos. Importa reforçar a ideia de que os *back-offices* e os *front-offices* não deverão funcionar dissociados, pelo contrário, deverão garantir a integração e a interoperabilidade entre os sistemas de informação. Por sua vez, através da *Web 2.0*, é possível obter informações sobre procedimentos administrativos e aceder a portais especializados com informação processual pessoal. Mas a *Web 2.0* é, cada vez mais, um instrumento para conhecer as necessidades e aferir a satisfação dos cidadãos face aos serviços que lhe são providos, bem como para estimular a participação pública (Fedotova, Teixeira e Alvelos, 2012).

Contudo, o desenvolvimento de serviços públicos na Internet pode originar a marginalização e a exclusão de parte da população e dos territórios, designadamente devido: (i) à idade, uma vez que nem todas as pessoas têm conhecimentos que lhes permitem utilizar as TIC, bem como a Internet (de referir contudo que este não é um problema exclusivamente dos idosos ou dos cidadãos menos qualificados, na medida em que existem jovens e pessoas qualificados que se mostram relutantes em utilizar as TIC); (ii) à insuficiência de recursos económico-financeiros, que permita aos cidadãos adquirir TIC e/ou serviços de dados para obter o acesso à Internet; e (iii) à localização geográfica, visto que nem todas as regiões têm o mesmo tipo de cabos, fibras óticas e cobertura de serviços, o que induz, por exemplo, acessos desiguais e tarifas diferenciadas, sobretudo em prejuízo das áreas rurais (Ferreira, 2004; Ferreira, 2006; Gaspar, Simões e Marin, 2006; Marques, 2009).

Como adverte Marques (2009:59), “o desenvolvimento de serviços públicos *on-line* não exclui outras políticas que visem fomentar a infoinclusão. Mas, sobretudo, este investimento não implica descurar a melhoria da qualidade do atendimento presencial, que continuará a ter um peso significativo. (...) O próprio desenvolvimento de ser-

viços *online* favorece a melhoria do atendimento presencial. Alguns dos conteúdos preparados para o canal web podem também estar disponíveis no canal telefónico (de muito maior acessibilidade) e no canal presencial (...) de uma forma padronizada, permitindo assim respostas muito mais rápidas.”

Num futuro (relativamente) próximo, é exetável que se intensifiquem novas formas de interação entre os cidadãos e a administração pública através dos *smartphones* e da televisão interativa (Marques, 2009), na medida em que, por exemplo, no Reino Unido esta prática já se encontra em franca expansão. Em Portugal já se estão a desenvolver algumas iniciativas.

#### *2.5.1.4. Financiamento e sustentabilidade*

A questão do custo, do financiamento e, por conseguinte, da sustentabilidade económico-financeira é uma questão central no debate sobre o futuro dos serviços públicos, em todos os países europeus (Barbier, Rogowski e Colomb, 2015). Na base deste debate estão dois pressupostos que nem sempre estão articulados: por um lado, o Estado deve garantir a sua presença e a fácil acessibilidade aos serviços públicos, mesmo sendo os seus custos de manutenção elevados em territórios de baixa densidade ou marginalizados; e, por outro, as limitações de recursos financeiros exigem uma gestão onde a rentabilidade e a eficiência são as palavras de ordem, mesmo que esta opção política retire eficácia e *effectiveness* à qualidade da prestação dos serviços públicos e à presença territorial do Estado.

Neste contexto, importa referir que as TIC vieram introduzir uma nova (e complexa) variável no que diz respeito aos custos dos serviços públicos. De acordo com um estudo do governo dinamarquês, os custos por transação podem variar cerca de 10€/por serviço, em função do modo e da plataforma em que é prestado (Quadro B-16). Assim, o fornecimento de serviços públicos em multiplataformas (e a subsequente reorganização territorial, que leve ao encerramento ou à reconversão de unidades que não são rentáveis) pode, por um lado, permitir poupar dinheiro ao erário público e, por outro, contribuir para uma maior eficácia na sua prestação.

FORMA DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO	INTERNET (SELF-SERVICE)	CALL CENTER	E-MAIL	CORRESPONDÊNCIA (EM PAPEL)	PRESENCIAL
CUSTO POR TRANSAÇÃO (€)	4,20	7,80	11,00	11,70	14,00

**Quadro B-16 – Custos de transação (€) dos serviços públicos, por forma de prestação.**

Fonte: Tinholt (coord.) (2013)

Teodora Cardoso, presidente do Conselho de Finanças Públicas (CFP), reconhecendo a complexidade e as dificuldades técnicas e políticas das temáticas relacionadas com o financiamento e a sustentabilidade dos serviços públicos, é perentória ao afirmar que esta problemática é, geralmente, mal colocado para debate – “na verdade, do que se trata é discutir como equilibrar, em cada momento, os objetivos das políticas públicas com os recursos previsíveis para as financiar, sem pôr em causa a estabilidade financeira do país, numa perspetiva de sustentabilidade a longo prazo” (Cardoso, 2013:125).

Esta proposição supõe que, em vários momentos, os políticos e os cidadãos discutam e acordem o modelo de serviços públicos que querem ter no seu país, com base em duas questões-centrais (e que estão interligadas): *Quanto querem pagar, através de impostos e de taxas, para a obtenção de serviços públicos? Que serviços públicos querem que lhes sejam prestados pelo Estado?* Neste contexto, importa referir que debater o financiamento e a sustentabilidade dos serviços públicos não pode conduzir, do ponto de vista social e político, a resultados demagógicos, na medida em que defender uma maior oferta de serviços (em quantidade, qualidade e distribuição espacial) e, em simultâneo, uma menor carga fiscal não contribui, de forma honesta e efetiva, para encontrar uma solução que satisfaça as necessidades das populações e que se revele sustentável (ou mesmo exequível, a curto prazo) para a administração pública.

No que concerne à sustentabilidade dos serviços públicos, Marques (2009) identifica três aspetos essenciais: (i) a melhoria contínua da qualidade dos serviços fornecidos; (ii) a política de acesso aos serviços; e (iii) o *trade-off* entre a eficiência económica e a eficácia do modelo de prestação do serviço. No que concerne ao primeiro item apresentado, importa, por um lado, ter definido um conjunto de indicadores objetivos que permitam mensurar a qualidade do serviço prestado, reformulando, sempre que necessário, a sua ação, com vista à sua melhoria. Mas, por outro lado, ur-

ge também ter presente os limiares mínimos e máximos que viabilizem a existência do serviço ou do equipamento público, porque ainda que os seus préstimos sejam bons, poderá servir um reduzido número de cidadãos e, por conseguinte, ter uma menor eficiência. A questão da acessibilidade do cidadão aos serviços deverá centrar-se no pagamento inerente à sua prestação – deverá ser gratuito para todos, ser taxado universalmente ou discriminar os utentes mediante os seus rendimentos? Por fim, no tema mais economicista, o foco está em analisar se o desempenho económico do país, a curto, a médio e a longo prazo, consegue suportar as despesas dos serviços públicos, seguindo um determinado modelo de gestão, mas também em saber quais são as prioridades nas políticas da oferta (i.e., de acordo com o seu tipo, o seu modelo de gestão e a sua implantação territorial, sem obstar a definição das ações para incrementar a sua qualidade) dos diferentes serviços públicos.

### **2.5.2. As dinâmicas da conceção e da utilização dos serviços públicos**

As várias problemáticas elencadas no ponto anterior não têm uma resposta única, havendo uma enorme variedade de soluções e de modelos que podem ser adotados. As escolhas realizadas dependem, em grande medida, da visão política dos governantes e da capacidade que os agentes têm para influenciar o processo de tomada de decisão. Contudo, independentemente das respostas que se deem a estas questões, hoje em dia é (relativamente) consensual que não é exequível ter em todos os municípios os mesmos serviços e equipamentos (Ferrão, 2000; Marques 2003 e 2004; Carmo, Ferrão e Malheiros, 2014). Neste contexto, urge discutir três problemas e desafios dos serviços públicos – os horários de funcionamento, os modelos a adotar na prestação de serviços e a importância do conceito de proximidade na atualidade.

#### ***2.5.2.1. Os horários de funcionamento e os formatos a adotar***

A reflexão sobre o horário de funcionamento dos serviços públicos tem sido pouco debatida no meio académico. Apesar de se reconhecer o desajustamento face às necessidades e às expectativas da procura, na prática, os serviços públicos têm um horário standardizado e pouco compatível com o horário laboral. Ainda que não exis-

tam problemas, desafios e soluções únicos neste domínio, é possível generalizar diferenças entre os territórios urbanos, suburbanos e rurais. Todavia, os principais desafios residem nos meios suburbanos e rurais.

No caso dos territórios urbanos, a hora de abertura e de encerramento dos serviços públicos pode ser questionada, uma vez que as populações tendem a não estarem aí presentes nesses períodos de tempo. Nestes casos, um dos principais desafios seria conseguir ter alguns serviços públicos abertos até ao início da noite (p.e., 20h). Contudo, uma solução desta natureza pode esbarrar nalguns obstáculos, designadamente a resistência dos funcionários ou as flutuações na procura dos serviços, que torne na prática a oferta pouco eficiente.

Outra solução para as grandes cidades, como Lisboa e Porto, poderia ser a de ter pontos de atendimento integrados nalgumas galerias comerciais de gares ou de estações do metropolitano com horário alargado durante a semana, com uma oferta de serviços reduzida e orientada às necessidades mais básicas dos cidadãos (p.e., identificação civil, finanças e segurança social), tirando partido dos fatores proximidade e conveniência. Estes serviços poderiam, inclusive, ser prestados numa lógica, tanto quanto possível, de *self-service*, com recurso às TIC e devidamente apoiados pelos técnicos dessa unidade, cujo atendimento presencial deveria ser o mínimo possível (Tomé, 2013a).

A menor utilização de alguns serviços públicos nos territórios rurais pode ser suprimida pela concentração de serviços em pontos de atendimento integrado (que funcionariam nos dias úteis, no horário tradicional da administração pública) ou pelo funcionamento em horário parcial das repartições públicas tradicionais. Uma outra hipótese de evolução para este tipo de serviços passa pela criação de Lojas do Cidadão Móveis (Marques, 2009), permitindo obter um serviço personalizado e adaptado às necessidades das populações, mediante agendamento prévio.

De referir que a adoção de soluções desta natureza implica necessariamente o planeamento e a gestão das redes de serviços públicos de forma concertada entre ministérios, municípios e com o envolvimento das populações, de modo a que se retirem vantagens competitivas e se criem complementaridades e sinergias entre os territó-

rios, contribuindo para construção de regiões mais coesas (social, económica e territorialmente) e menos marginalizadas.

#### 2.5.2.2. *A proximidade ainda interessa?*

A hierarquização da distribuição territorial dos serviços públicos permite questionar a importância da proximidade entre a administração e os cidadãos, a qual tem sido debatida por autores, como Raller (1993), Bonamy e May (coord.) (1994), Ginsbourger e Landrieu (coord.) (2000), CORUM (ed.) (2001), Aubertel e Ménard (coord.) (2008) e Haddock et al. (2012).

Esta discussão surge, por um lado, devido à existência de vários modos de prestação para o mesmo serviço, que reduzem a quantidade de deslocações e o contacto presencial entre os prestadores e os utilizadores dos serviços (designadamente, através do atendimento no ponto especializado (tradicional formato de repartição pública), da concentração de serviços no mesmo espaço físico (i.e., pontos de atendimento integrados) ou do recuso às TIC (p.e., através de portais da Internet ou do telefone)) e, por outro, porque o sistema urbano é multipolar, existindo diferentes espaços de habitação, trabalho, consumo e recreio e com elevada acessibilidade e mobilidade, que estão na génese de novos comportamentos de consumo de bens e de serviços.

Desta forma, existem três novos desafios relacionados com a gestão territorial das redes de serviços públicos: (i) fomentar a cooperação intermunicipal, para organizar os serviços públicos de modo equilibrado entre municípios, tirando melhor proveito das complementaridades e das sinergias que se possam vir a gerar; (ii) apostar, se justificável, em formatos de atendimento integrado ou móvel, devidamente adaptados às características dos territórios em causa, podendo ser, inclusive, nalguns casos a deslocação até ao cidadão, mediante marcação prévia; e (iii) incentivar a utilização dos serviços através de TIC, como complemento aos serviços públicos presenciais, podendo existir, nalguns casos, pontos de atendimento integrados, em que o cidadão tem a ajuda de um técnico para utilizar serviços *online*.

Estas mutações conjunturais têm impacto no modo como os serviços públicos se organizam no território e as interações que eles suscitam entre diferentes regiões.



Com base nos princípios teóricos explanados anteriormente, com as redes de cidades e as regiões policêntricas, é possível afirmar que o conceito de proximidade continua a interessar, mas tem de ser analisado face a esta nova realidade e incluindo novas variáveis, como a *distância física*, a *distância-tempo*, a *distância social e cultural* e a *proximidade relacional*. Desta forma, a proximidade, além da matriz economicista preconizada pelas teorias neoclássicas, começa a integrar aspetos comportamentais e institucionais.

### **2.5.3. O território, os serviços públicos e as políticas e estratégias socioespaciais: das velhas teorias aos novos desígnios operacionais**

Como se demonstrou ao longo deste capítulo, o território é um elemento diferenciador na oferta e na procura de serviços públicos. Do conjunto de mudanças na oferta e na procura de serviços públicos, mas também na conjuntura em que vivemos, surge uma “nova realidade [que], embora com uma dominante participativa clara, implica novas abordagens no planeamento e no ordenamento espacial dos equipamentos públicos. Se, por um lado, a aproximação física e informativa é real para a maioria da população surge uma nova racionalidade na composição das ofertas e na sua distribuição geográfica, que se pode traduzir nas clássicas vantagens da aglomeração e nas economias de escala, por outro lado, são necessárias respostas para os retardatários e para os marginalizados, que não poderão deixar de usufruir de alguns benefícios sociais e culturais que o país proporcionou aos seus habitantes” (Gaspar, Simões e Marin, 2006:107).

Assim, pensar na territorialização dos serviços públicos implica uma abordagem sistémica e relacional, caracterizada pela flexibilidade e pelas capacidades de adaptação e de resiliência (Dabson, Heflin e Miller, 2012; Martim, 2012; Teigão dos Santos, 2009), em que diferentes aspetos têm de ser tidos em conta, como os modelos de governação, o grau de abertura à inovação e as características da sua população e do seu sistema produtivo, entre muitos outros. Da (re)conjugação destes aspetos, surgirão novas dinâmicas, que irão ter impacto nas políticas públicas e na evolução dos sistemas urbanos (regionais e locais).

#### *2.5.3.1. A governança e a responsabilidade social territorial*

A gestão dos serviços públicos está cada vez mais aberta à participação dos atores sociais e, tal como refere Marques (2004:423-6), é “fundamental pensar na construção de espaços de governabilidade assentes em bases de instituições variáveis, apoiadas na confiança mútua, nos entendimentos tácitos e nos efeitos de aprendizagem coletiva. Trata-se de fomentar uma cooperação subordinada a uma estratégia de governança espacial.” De acordo com Neves (2007:244), trata-se de um conceito de político-socialização e que se reporta “a todos os problemas humanos, do nascimento à sobrevivência, da educação ao ensino, da saúde à habitação, do emprego ao nível de vida, etc., [os quais] são problemas que a sociedade deverá assumir, de que será responsável e a que é chamada a resolver.” Nele estão envolvidas várias entidades, públicas ou privadas, organizadas ou não, que em conjunto conduzem políticas, sem que haja uma imposição de uma das partes (designadamente, de quem governa, como acontece tradicionalmente nos modelos de governação).

No caso dos serviços públicos é considerada uma boa prática “um diálogo de qualidade, que envolva não só os prestadores de serviços, os utentes e as entidades públicas, mas também os cidadãos cuja vida pode ser, direta ou indiretamente, afetada por um serviço específico e a sua natureza deverá ser discutida aquando da sua conceção ou da sua redefinição, caso já exista. (...) Todos os interessados devem ter a oportunidade de demonstrar as suas ideias, de modo a participar plenamente.” (MESO-GEA, 2010:149-150)

A incorporação destas práticas não é fácil, nem de adesão imediata, mas é necessário começar a introduzi-las na gestão pública – seja dos serviços públicos ou dos territórios – pois podem materializar-se em processos de troca de informação e de aprendizagem entre agentes, numa maior partilha e responsabilização das decisões tomadas, no estímulo a uma nova cultura institucional, que se paute pelo diálogo e pela concertação, e na obtenção de economias de escala, em que se potenciam recursos e se estabelecem redes de cooperação.

Já no que concerne à responsabilidade social territorial (RST), temática estudada recentemente por diversos autores italianos, existem várias correntes sobre a sua definição: modelo de governança territorial com uma forte componente ética, em que

toda a comunidade deve estar envolvida (administração pública, empresas, organizações não governamentais e cidadãos), através de parcerias de base territorial (Argiolas et al., 2009); evolução da responsabilidade social das empresas, através do reforço do capital social local e da partilha de valores coletivos, que se materializarão em novas relações de governação repartidas entre as empresas e os cidadãos (Del Baldo, 2009); ou variável no desenvolvimento local (Constantino et al., 2010).

Para Ferrão (2012:20), “este conceito é potencialmente interessante por diversas razões. Por um lado, a filosofia, princípios, estratégias e ações de RST são relevantes numa ótica de construção social de sistemas de governança territorial guiados por preocupações éticas, permitindo combater visões que encaram esses sistemas de uma forma exclusivamente procedimental, a partir de critérios de eficácia e eficiência. Por outro lado, as análises efetuadas parecem reabrir um debate, ocorrido há cerca de duas décadas e que se julgava encerrado, sobre a singularidade exemplar de algumas regiões.”

Em comum, a governança e a responsabilidade social territorial remetem para novos espaços de governação e de ação, assentes numa *geografia localista*, que tem por base (novos) princípios éticos na construção das relações políticas, institucionais e sociais, em que estão subjacentes valores como a justiça, a equidade (inter e intra territórios, mas também do ponto de vista social), a coesão e a solidariedade e que se organizam espacialmente através de redes cooperativas.

#### 2.5.3.2. A cooperação territorial

A governação e as políticas públicas exigem novas abordagens, que se consubstanciem em processos de planeamento mais flexíveis e numa maior abertura para a cooperação territorial. Neste sentido, Ferrão (2002), Marques (2004) e Constantino et al. (2010) recomendam três níveis de posicionamento estratégico: (i) o municipal; (ii) o intermunicipal; e (iii) o regional, o que, de acordo com Marques (2004:425), “reflete a consciência de que existem espaços cognitivos associados a práticas quotidianas de pessoas e organizações (autarquias, empresas, associações) e espaços cognitivos asso-

ciados a estratégias institucionais de nível local e regional. Estas escalas de abordagem estratégica (...) constituem uma espécie de diferentes *layers* geoestratégicos.”

Assim, à escala municipal, deverão existir redes de serviços públicos e de equipamentos considerados essenciais à manutenção das populações e que, atendendo às especificidades temporais e espaciais, permitam uma vivência harmoniosa, equilibrada e integradora, com uma governação de geometrias variáveis. No nível superior (intermunicipal), “a falta de escala e de diversidade funcional aconselham a cooperação entre cidades e entre territórios, conquistando desse modo os benefícios de economias de escala.” (Pereira, 2009:87). Por fim, a escala regional procura integrar todas as funcionalidades do território, explorando as suas complementaridades, o que faz sentido num sistema urbano multipolar, alicerçado na hipermobilidade e onde coexistem diferentes espaços de habitação, trabalho, consumo e recreio, bem como uma enorme diversidade de perfis populacionais (com diferentes desejos e interações territoriais). Tal faz com que a aposta na cooperação intermunicipal (e, por conseguinte, nalguns territórios, cooperação transfronteiriça) seja um aspeto relevante a contemplar nas estratégias territoriais para o interior do país, uma vez que poderá ser uma das soluções para a prestação de serviços.

#### 2.5.3.3. *As parcerias urbano-rurais*

O território é frequentemente analisado através de expressões dicotómicas, como urbano/rural, cidade/campo, litoral/interior ou norte/sul, as quais são redutoras. Para Ferrão (2013:245), é importante “questionar as dicotomias persistentes norte/sul, interior/litoral e urbano/rural, não porque sejam inapropriadas, mas porque, pela forma sistemática e acrítica como tantas vezes são utilizadas, correm o risco de fragilizar a análise de realidades crescentemente complexas e diversificadas e de empobrecer propostas de intervenção relativas a um mundo cada vez mais interativo.”

Esta temática está na ordem do dia e, como afirma a OECD (2011:2), “as áreas rurais e urbanas enfrentam diferentes desafios. (...) As áreas urbanas não devem ser vistas como entidades separadas. (...) As parcerias urbano-rural, sob certas condições, podem atuar como fonte de competitividade regional, através da criação de externali-

dades resultantes dos mecanismos de complementaridades e das sinergias geradas. (...) As transações económicas e as mudanças nos fatores de produção existentes entre as áreas urbanas e rurais, as sinergias da valorização e da exploração dos recursos endógenos (...) constituem exemplos de mecanismos que podem gerar externalidades positivas.”

No caso dos serviços públicos, podem desempenhar um papel relevante, pois satisfazem as necessidades básicas da população, contribuindo para a sua qualidade de vida e maior atratividade do território. Existem, contudo, dois elementos-chave a que urge atender: (i) a eficácia dos serviços prestados; e (ii) o número de consumidores que a eles acedem, derivando deles a potenciação regional e as sinergias criadas entre diferentes territórios.

#### *2.5.3.4. O desenvolvimento e a coesão dos territórios*

A promoção do desenvolvimento local e regional não se faz através de programas estandardizados, como era recorrente, por exemplo, na década de 60 e cujo efeito, sabemos hoje, foi fraco. Assim, houve uma mudança de paradigma no processo de tomada de decisão, que contempla tradicionalmente duas abordagens: *top-down* (do nível hierárquico mais alto para o nível mais baixo) e *bottom-up* (do nível hierárquico mais baixo para o nível mais alto), sendo que, nas últimas décadas, têm sido adotadas preferencialmente as deste último tipo (ou misto) (Quadro B-17).

A abordagem *bottom-up* do desenvolvimento territorial tem muitas semelhanças com as características mais recentes da evolução da oferta de serviços públicos, nomeadamente, através da abertura às práticas de governança, as preocupações com a eficiência e a eficácia e a predisposição para melhoramentos contínuos.

DOMÍNIOS	ABORDAGEM <i>TOP-DOWN</i>	ABORDAGEM <i>BOTTOM-UP</i>
<b>ATORES SOCIAIS – DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO</b>	As decisões sobre onde implementar as estratégias de desenvolvimento são tomadas pelos planeadores e pelos governos centrais nacionais, com pouco ou até nenhum envolvimento dos atores locais e regionais.	Promoção do desenvolvimento em todos os territórios, através da mobilização do potencial económico e das vantagens competitivas de cada localidade ou região. As iniciativas para as estratégias de desenvolvimento são então pensadas local ou regionalmente.
<b>ATORES SOCIAIS – IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO (ONDE E QUANDO SÃO TOMADAS AS DECISÕES)</b>	As políticas tradicionais são normalmente desenhadas, geridas e implementadas por ministérios nacionais ou por agências governamentais (centrais).	O envolvimento de atores locais e regionais implica uma maior coordenação vertical e horizontal de todos os atores envolvidos – descentralização e cooperação vertical entre diferentes níveis de governação e instituições (local, regional, nacional ou supranacional) e coordenação e cooperação horizontal entre os atores públicos e privados. Cria-se um contexto complexo de gestão e governança com múltiplos níveis e diversos atores.
<b>ABORDAGEM FACE AO DESENVOLVIMENTO</b>	Tipicamente, centram-se na promoção de setores industriais específicos que possam ajudar a criar dinamismo económico. Desenvolvem-se grandes projetos industriais, que tendencialmente irão promover atividade económica adicional e gerar redes e cadeias de valores necessários para alcançar o desenvolvimento sustentável.	Abordagem territorial para atingir desenvolvimento económico. As estratégias de desenvolvimento são construídas com base em diagnósticos das condições económicas, sociais e institucionais de cada território e na identificação dos potenciais económicos locais. Identificam-se e usam-se os potenciais de desenvolvimento económico de cada área e estimula-se o progressivo ajustamento do sistema socioeconómico local e regional, às mudanças das condições económicas.
<b>MECANISMOS DE ATRAÇÃO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS</b>	Apoio financeiro, pacotes de incentivos, subsídios são os principais fatores para atrair e manter a atividade económica.	Concentra-se no melhoramento das condições básicas para o desenvolvimento e atração de potencial atividade económica.

**Quadro B-17 – Políticas de desenvolvimento local e regional (*top-down* e *bottom-up*).**

Fonte: Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2006).

O desenvolvimento e a coesão territorial são causa e consequência um do outro, influenciando-se mutuamente. É por isso que a Comissão Europeia (2004:4-5) afirma que “os serviços de interesse geral continuam a ser essenciais para a coesão social e territorial e para a competitividade da economia europeia. Os cidadãos e as empresas esperam, a justo título, ter acesso a serviços de interesse geral de qualidade e a preços acessíveis em toda a União Europeia.” Defende-se no mesmo documento que “o fornecimento de serviços de interesse geral de qualidade (...) contribui para atingir o objetivo estratégico da União, que consiste em tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com mais coesão social” (Comissão Europeia, 2004:5).

Mas a política de coesão territorial da UE não teve o sucesso que se esperava. Para tal, deverá ser reforçada, através de uma solidariedade mais ativa, de uma maior articulação com instrumentos económicos, infraestruturais e culturais, da promoção da inovação e da modernização e da inclusão dos territórios mais periféricos (Marques, 2004), para os quais uma rede eficiente de serviços públicos é imprescindível.

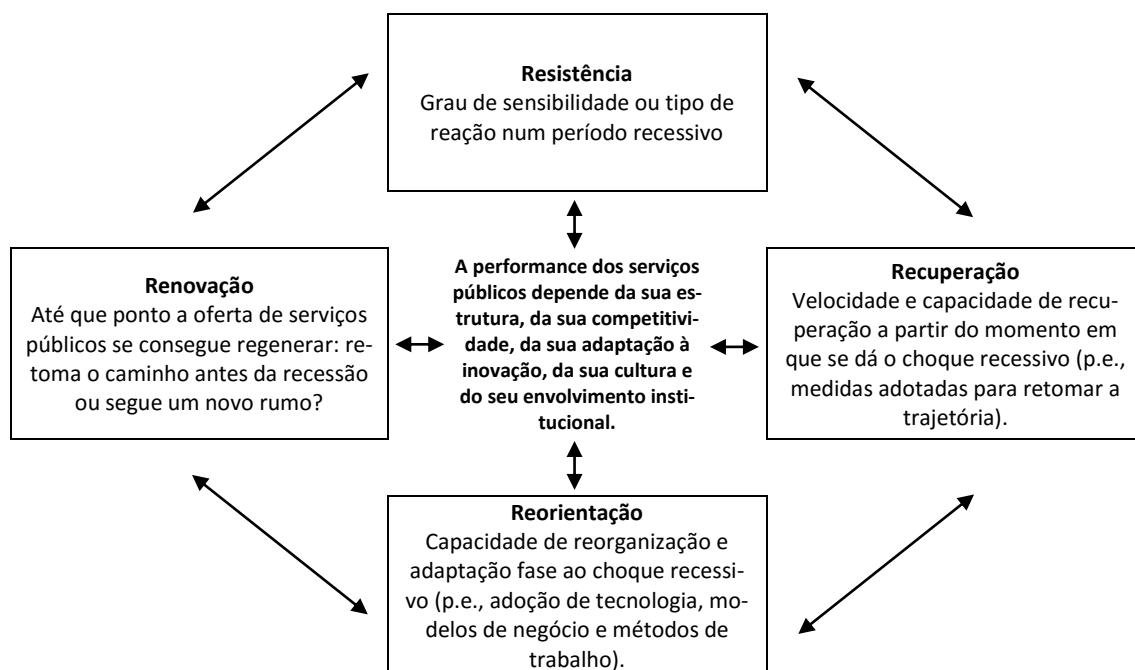
#### *2.5.3.5. A gestão e a preparação da mudança através da resiliência territorial*

Como destaca Marques (2009:18-19), “a passagem de uma gestão de previsibilidades para uma gestão de probabilidades, num mundo global onde nenhum governo controla todos os fatores (...) exige que as organizações públicas e privadas sejam mais adaptativas e resilientes.”

Uma abordagem resiliente implica que uma organização manifeste a capacidade de absorver as perturbações inerentes ao processo de mudança, adaptando-se às características conjunturais (idealmente, antecipando as mudanças ao choque ou ao momento recessivo), sem que, contudo, perca as suas funções, estruturas, identidade e mecanismos durante o processo de reorganização.

A partir do conceito de resiliência, é ainda possível selecionar um conjunto de indicadores para avaliar a vulnerabilidade ou a resiliência da oferta de serviços públicos, em diferentes territórios e momentos temporais (p.e., como se realizou para o comércio, no âmbito do projeto de investigação *CHRONOTOPE: Time-Space Planning for Resilient Cities? New Means of Sustainable Planning in Societies of Consumption* (Barata Salgueiro e Cachinho (eds.), 2011) ou através de criação de índices demográficos e económicos mais simples, como os que foram apresentados por Ferrão (2013)). A construção de referenciais estratégicos que permitam aferir o grau de resiliência de um território deve, pelo menos, contemplar: (i) a avaliação de um conjunto de indicadores estatísticos, objetivos e mensuráveis, que permitam verificar a realidade social, económica e territorial de uma determinada unidade geográfica; (ii) a incorporação dos conceitos da resiliência e dos resultados do diagnóstico mencionado no ponto anterior nas políticas de gestão, planeamento e ordenamento do território, as quais deverão atribuir uma maior importância aos estudos prospetivos; (iii) a promoção de

uma governação de geometrias variáveis, retirando todos os benefícios dos contactos e da integração em redes; (iv) investir na formação, inovação e comunicação, de modo a, por um lado, captar mais atenção e produzir mais conhecimento nesta temática e, por outro lado, alertar o público em geral para as vantagens da adoção de abordagens resilientes. Neste sentido, pensar numa estratégia sobre resiliência implica atender às capacidades de resistência, recuperação, reorientação e renovação de um sistema regional (Figura B-24).



**Figura B-24 – As quatro dimensões da resiliência face aos choques recessivos.**  
Adaptado de Martin (2012).

Deste modo, um território mais resiliente pode ser definido como uma região ou comunidade que: (i) identifica os seus problemas, gerando a partir deles novas oportunidades e potencialidades; (ii) reduz as suas vulnerabilidades, através do desenvolvimento de soluções alternativas às possíveis ameaças; e (iii) responde com rapidez, eficácia, eficiência e segurança às perturbações que sofre.



#### 2.5.4. Novas abordagens conceptuais: os Sistemas Complexos Adaptativos na gestão e na territorialização dos serviços públicos

As ciências humanas, sociais e económicas têm adotado abordagens com base na *Teoria da Complexidade*. A multiplicidade de elementos e de inter-relações das sociedades modernas, bem como a dificuldade ou impossibilidade de gerir e planear os processos são apontadas como as principais razões da sua emergência (Fortin, 2007; Morin, 2008). Como se verificou ao longo deste subcapítulo, as palavras de ordem na reforma dos serviços públicos são *rede, adaptação, flexibilidade, resiliência, simplificação e personalização*, entre outras, que permitem desenvolver novas perspetivas até agora pouco estudadas, como a dos Sistemas Complexos Adaptativos (SCA) e que, de acordo com Marques (2009:136), estão associados a “um novo paradigma de serviço público, em que a relação de dependência do cidadão é substituída por uma relação de interdependência, para a qual concorrem as pessoas, as famílias e as organizações sociais.” A OECD (2011) é das instituições que mais apoia os (novos) paradigmas de co-produção de serviços públicos, com os cidadãos e a sociedade civil, tendo identificado as principais práticas internacionais nestes domínios.

A aplicação dos SCA à gestão dos serviços públicos é, em Portugal, inovadora, uma vez que não existem estudos que relacionem os SCA com a geografia económica, o planeamento e a gestão do território<sup>34</sup>. Contudo, na literatura estrangeira já existem algumas referências a este novo modelo, relacionadas com a gestão de empresas (Agostinho, 2003), a gestão de serviços públicos (Rhodes e Mackechine, 2003; Figueiredo, 2008; Vasconcelos, 2008; Teisman, Buuren e Gerrits (coord.), 2009; Rhodes, 2010; Bourgon, 2011) e a gestão territorial (Portugal, 2010 e 2011).

De acordo com a perspetiva dos SCA, há condições para emergirem novos comportamentos num sistema<sup>35</sup>, resultantes das interações entre os agentes<sup>36</sup>, os quais fazem com que o sistema se auto-organize. Assim, os SCA são redes onde os

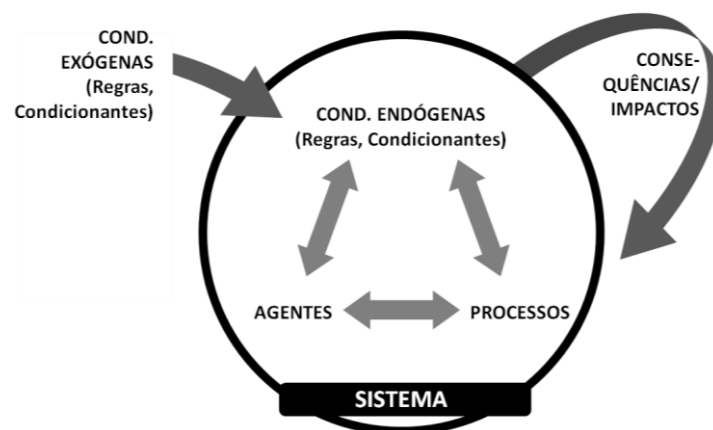
---

<sup>34</sup> Os trabalhos desenvolvidos recentemente em Portugal que cruzam a geografia e as teorias da complexidade estão mais associados à modelação de informação geográfica (Encarnação, 2011; Rocha, 2012) e não tanto ao planeamento e à gestão territoriais (Queirós, 2009; Tomé, 2013b).

<sup>35</sup> **Sistema:** local onde ocorrem todas as interações. Na investigação de Rhodes (2010) aplicada aos serviços públicos, o sistema compreende ainda: (i) políticas públicas; (ii) limites geográficos; e/ou (iii) participação dos agentes.

<sup>36</sup> **Agente:** representação individual ou coletiva de elementos que integram um grupo, com determinados objetivos dentro do sistema e que, por conseguinte, o pretendem acompanhar e influenciar.

agentes têm um papel ativo e são autônomos, influenciando as regras e os comportamentos do sistema. Os agentes adaptam-se continuamente às condições (internas e externas) do sistema, emergindo um comportamento global que resulta das combinações não-lineares entre as diversas componentes. Nos estudos dos SCA aplicados às ciências sociais foram definidas seis propriedades essenciais em permanente interação (Figura B-25): sistema, regras<sup>37</sup>, condicionantes<sup>38</sup>, agentes, processos<sup>39</sup> e consequências<sup>40</sup> (Rhodes, 2010).



**Figura B-25 – Propriedades essenciais numa análise dos SCA.**  
Fonte: Rhodes (2010).

Para Rhodes (2010:13), “os seis elementos definidos acima representam apenas os requisitos mínimos para que o fenómeno possa ser interpretado a partir de um modelo de análise [dos SCA] (...) pelo que a sua presença é necessária, mas não suficiente para indiciar o comportamento do sistema. Para que um fenómeno possa ser considerado numa abordagem dos SCA, deve evidenciar dinâmicas exclusivas dos sistemas complexos, isto é, a auto-organização, a adaptação, a dependência e a bifurcação.” Baseado nas investigações de Agostinho (2003) e Rhodes (2010), identificaram-se onze aspetos-chave dos SCA, agrupados em quatro eixos fundamentais – autonomia,

<sup>37</sup> **Regras:** leis, códigos e normas que orientam o comportamento dos agentes e podem ser: (i) interativas, em que há uma maior orientação para os processos, as ações e as interações; e (ii) campos de ação, em que o foco reside na análise de custo/benefício, bem como nas componentes temporais e espacial da execução.

<sup>38</sup> **Condicionantes:** fenómenos internos ou externos que não estavam previstos, mas que influenciam os agentes e a tomada de decisão.

<sup>39</sup> **Processos:** ações e interações existentes entre os vários agentes e que conduzem os processos até obter os objetivos desejados.

<sup>40</sup> **Consequências:** impacto que os processos exercem sobre o sistema – e que podem gerar novos comportamentos no sistema – os quais são sempre entendidos a partir da ótica dos atores envolvidos.

cooperação, agregação e auto-organização – e que são os pilares da «Administração Complexa». A partir das relações estabelecidas entre os agentes, estes começam a cooperar entre si e agregam-se a objetivos comuns, que se materializam na seleção e na reprodução de comportamentos globais, fazendo com que os sistemas se auto-organizem (Quadro B-18).

EIXOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO COMPLEXA		ASPETOS-CHAVE	DESCRIÇÃO DOS ASPECTOS-CHAVE
		DEPENDÊNCIAS	Tendência que um sistema tem para bloquear precocemente perante comportamentos no seu ciclo de vida, motivados pela natureza, interações dos agentes, regras e condicionantes do sistema.
AUTONOMIA	COOPERAÇÃO	APRENDIZAGEM E REDUÇÃO DO ERRO	Os agentes e as organizações são capazes de reconhecer as consequências das suas ações e de aplicar os conhecimentos adquiridos, de forma a melhorar o sistema e diminuir o erro.
		ADAPTAÇÃO	Alterações feitas pelos agentes para se adaptarem às características do sistema, fruto das suas ações que criam novas regras e condicionantes.
		BIFURCAÇÃO	As estruturas do sistema estão num estado de semi-equilíbrio que as sustém até começar inesperadamente a colapsar, antes do ponto de bifurcação (momento em que o sistema segue por um novo caminho).
AGREGAÇÃO	COOPERAÇÃO	COOPERAÇÃO	As relações estabelecidas entre os diferentes tipos de agentes são, regra geral, mais importantes do que as relações entre si e deverão ser contínuas, simétricas e facilmente recordadas pelos agentes envolvidos.
		MULTIPLICIDADE DE SISTEMAS	Há um vasto leque de subsistemas integrados dentro do sistema. O polo agregador de cada subsistema são os objetivos que cada um deles tem e que motivará as suas ações.
		VARIEDADE	A existência de diversos elementos no sistema, mesmo que paradoxais, torna-o mais forte, criando condições para desenvolver novas possibilidades e fomentar a constante coevolução do sistema.
AUTO-ORGANIZAÇÃO	COOPERAÇÃO	SUB-OTIMIZAÇÃO	Não há a ambição de apresentar soluções perfeitas. Quando se atinge um estágio em que a qualidade é considerada boa, o foco passa a residir no equilíbrio entre a eficiência e a eficácia (em favor da última).
		CO-EVOLUÇÃO	As ações dos agentes e as mutações das condições do sistema levam a reajustamentos contínuos, que levam à coevolução do sistema.
		EMERGÊNCIA	Novas propriedades no sistema, as quais não poderão ser previstas com base nas ações antecedentes ou nas componentes do fenómeno.
		AUTO-ORGANIZAÇÃO	Capacidade que um sistema tem para se gerir/organizar espontaneamente, como resultado das interações dos agentes no seu campo de ação e da articulação com os demais atores e condições do sistema.

**Quadro B-18 – Características da «Administração Complexa».**

Baseado em Agostinho (2003) e Rhodes (2010).

A aplicação da abordagem dos SCA aos serviços públicos implica que os seus gestores propiciem condições para que: (i) os agentes (p.e., funcionários dos serviços públicos, cidadãos e utilizadores) possam agir com autonomia, de modo a que as suas ações, diretas ou indiretas, estimulem uma maior participação e um maior envolvimento de todas as partes interessadas; (ii) os agentes reconheçam que podem cooperar espontaneamente (e não por qualquer tipo de coação) – este tipo de ações é benéfica para a durabilidade e para a intensidade das relações estabelecidas, fortalecendo,

por um lado, a reciprocidade entre agentes, e, por outro, a emergência de novas propriedades no sistema, sem que haja uma ordem de hierarquia superior ou centralizada; (iii) os agentes saibam que não existem restrições às suas ações e, por isso, agregam-se em torno dos objetivos comuns do seu subsistema, o que permitirá melhorar globalmente o sistema, mas, para tal, é necessário propiciar condições para que as competências dos agentes se desenvolvam continuamente; e (iv) o sistema se autoorganize, fortalecendo os múltiplos canais de comunicação e aumentando as capacidades de percepção, interpretação e resposta de todos os contributos recebidos dos agentes (Agostinho, 2003; Rhodes, 2010).

Como já se demonstrou nesta investigação, os serviços públicos enfrentam um conjunto de desafios cujas palavras de ordem são *reorganização, simplificação, flexibilidade, integração, personalização, partilha e difusão do conhecimento*, num contexto em que existem diferentes necessidades, populações, territórios e plataformas de prestação do serviço (p.e., balcões físicos, atendimento telefónico e portais *online*). Os desafios e as (novas) características dos serviços públicos estão relacionados com as propriedades e os fundamentos dos SCA, como, por exemplo, as crescentes necessidades de adaptação, cooperação e subotimização, num contexto em que se exigem respostas cada vez mais personalizadas (e, por conseguinte, aumentando a variedade existente) e que levam à emergência, coevolução e autoorganização constantes dos sistemas. Deste modo, “a abordagem dos SCA irá contribuir para aumentar a compreensão dos sistemas de serviços públicos. Irá facilitar a integração de teorias existentes à margem num modelo coerente de sistemas de serviços públicos; fornecer um suporte teórico para a incorporação de medidas de adaptação para a avaliação das intervenções políticas; gerar novas hipóteses através da aplicação da teoria dos sistemas complexos adaptativos no sistema de serviços públicos.” (Rhodes e MacKechnie, 2003:7)

Esta perspetiva pode contribuir ainda para a definição e a coordenação das políticas e das estratégias territoriais (p.e., governança, cooperação territorial, coesão territorial e resiliência regional).

Note-se que, por exemplo, o modelo da *Big Society* se enquadra neste tipo de abordagem. Em linhas gerais, é um projeto de teor neoliberal, que privilegia a eficiência e a eficácia, tendo como eixos centrais o maior envolvimento da sociedade civil,

considerando a autonomia e a criatividade individuais; a transferência de maiores poderes para a administração local; o estímulo para o desenvolvimento da economia social e do terceiro setor; e o aumento das formas e dos formatos de prestação de serviços. A *Sociedade Participativa*, da Holanda, é também parecido com o modelo anglo-saxónico e, em Portugal, o XIX Governo Constitucional intentou várias propostas similares no seu programa (*vide* ponto B.2.4.).

## **2.6. O conceito de referência da investigação**

Como se constatou anteriormente, as várias abordagens relacionadas com os serviços públicos não são absolutamente objetivas. O conceito de referência adotado nesta investigação não se apresenta como uma rutura total com as conceções e as abordagens enunciadas nos pontos anteriores, as quais têm percursos históricos extensos e consolidados. Este conceito é uma reformulação e um enriquecimento dos princípios adaptados à atual realidade económica e organizacional, que procura também responder aos desafios e às exigências atuais dos serviços públicos.

### **2.6.1. A definição**

Os serviços públicos definem-se como um conjunto de bens e/ou de serviços considerados de interesse geral por um Estado de Direito, cuja conceção constitui uma mais-valia para a maioria dos cidadãos (designadamente, os seus utilizadores diretos), os quais estão envolvidos e são corresponsáveis nos processos de delineação e de tomada de decisão das políticas públicas. Estes serviços podem ser prestados por diversas organizações, independentemente da sua natureza (pública, privada, público-privada ou voluntária), desde que sejam prestados com a qualidade e nos moldes definidos pelas entidades envolvidas, devendo a sua ação ser avaliada e regulada por entidades idóneas que atestem o seu correto fornecimento (em quantidade, em qualidade e a preços justos). A sua expressão geográfica deverá ser equitativa e equilibrada, organizada em torno de redes devidamente articuladas e cooperantes (i.e., entre organizações da administração pública, entre o setor público e o setor privado e entre territórios), de modo a promover o desenvolvimento e a coesão social, económica e terri-

torial a médio e a longo prazo, o que se consubstanciará em organizações e em territórios mais competitivos e mais resilientes. O conceito apresentado acima pode ser mais detalhado, consoante a perspetiva que se pretenda analisar.

#### *2.6.1.1. A dimensão política*

A administração pública, seja ela prestadora direta do serviço ao cidadão ou mera contratante de uma ou mais empresas para o prover, tem como missões: (i) definir, em consonância com a sua ideologia e o seu programa de governo, as linhas orientadoras da prestação dos vários serviços públicos e de todas as matérias intrínsecas; (ii) liderar os processos de conceção dos serviços públicos e das políticas direta ou indiretamente conexas, captando o envolvimento e fomentando a participação ativa dos agentes mais adequados e interessados; e (iii) zelar pela oferta dos serviços em qualidade e em quantidade, por todo o território e a preços justos.

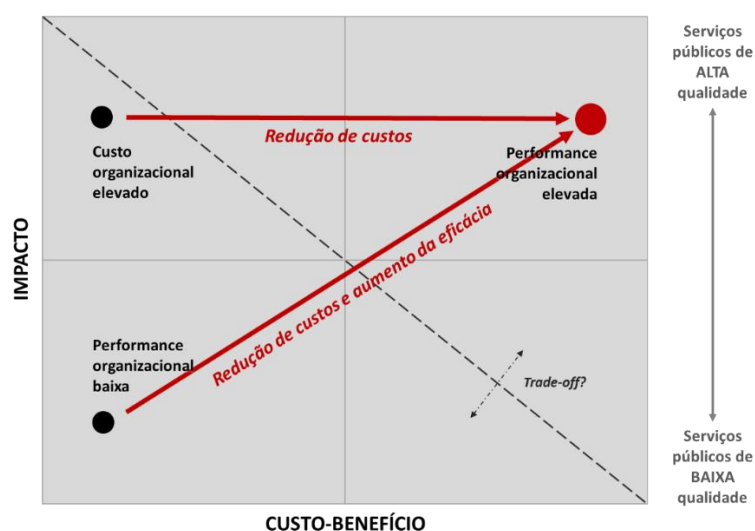
#### *2.6.1.2. A dimensão do envolvimento público*

O serviço público é um conceito evolutivo e mutável no tempo e no espaço. As necessidades das populações e das empresas podem variar em cada território e em diferentes momentos temporais, pelo que na gestão dos serviços públicos as autarquias e o terceiro setor (p.e., cidadãos ou consultores/empresas especializados) deverão desempenhar um papel ativo na (re)definição das políticas públicas, em articulação com a administração pública. O maior envolvimento público do terceiro setor na tomada de decisão permite, por um lado, conhecer com maior detalhe as necessidades, as expectativas e os problemas das populações e, por outro, obter uma maior aceitação das políticas aprovadas, uma vez que estes agentes integraram o processo de tomada de decisão, sendo corresponsáveis pelas políticas daí resultantes.

As entidades de hierarquia superior (p.e., administração pública central) deverão desempenhar um papel estratégico e regulador, em detrimento de funções mais burocráticas e operacionais. Caso se revele necessário, deverão mediar conflitos.

### 2.6.1.3. A dimensão organizacional

A administração e os agentes envolvidos têm como missão definir o *trade-off* entre a eficiência e a eficácia<sup>41</sup>, sendo que nesta investigação considera-se mais indicado a adoção de uma política que, tanto quanto possível, permita reduzir os custos e aumentar a eficácia das organizações, fornecendo serviços públicos de alta qualidade, como está esquematizado na Figura B-26. Uma administração pública que fomente a redução de custos e o aumento da eficácia irá permitir, por um lado, contribuir para o crescente aumento da qualidade dos serviços prestados e, por outro, fomentar a responsabilização dos agentes envolvidos no processo de decisão (conceito de *accountability*), o qual ainda não é devidamente considerado no sistema político português e é, de acordo com vários autores, uma necessidade premente.



**Figura B-26 – Novo paradigma de organização dos serviços públicos.**

Fonte: OECD (2009).

Esta mudança implica que os organismos da administração pública (i.e., ministérios, direções gerais e agências estatais, entre outras) adotem uma nova postura, ba-

<sup>41</sup> Ainda que a temática do financiamento dos serviços públicos não seja diretamente abordada nesta investigação, ele é um aspeto essencial que deve ser considerado no debate sobre o futuro dos serviços públicos – Quanto se quer contribuir através do pagamento de impostos para a prestação de serviços públicos pelo Estado? Quais os serviços públicos que deverão ser oferecidos pelo Estado, atendendo à carga de impostos que se pretende pagar? Qual a política de taxação de acesso aos serviços públicos? Há diferenciação da taxação entre tipos de serviços ou através dos rendimentos do utilizador? Mediante a resposta conjugada destas e de outras perguntas é que se consegue (re)definir o modelo de Estado Social e das respetivas políticas de financiamento e de taxação associadas.

seada na *organização em rede, cooperação, coprodução, simplificação, personalização, adaptação, flexibilização e resiliência*.

#### *2.6.1.4. A dimensão social, quotidiana, relacional e psicológica*

A existência de serviços públicos é parte integrante de um compromisso firmado entre o Estado e os cidadãos, através de um conjunto de diplomas legais e de relações de confiança (em que se parte do pressuposto que o Estado e os cidadãos são entidades de bem e que honrarão os seus compromissos), que deverá contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais.

Até há alguns anos, o modelo de distribuição geográfica de serviços públicos replicava pelas freguesias e/ou pelos municípios contíguos uma oferta de serviços públicos estandardizados. Mesmo que estes serviços públicos não fossem utilizados pela população e pelas empresas, originaram maiores proximidades físicas, temporais, sociais, culturais e, como consequência, simbólicas. A reestruturação destas redes, iniciada recentemente em Portugal, tem colocado em causa estes princípios, gerando críticas das populações diretamente afetadas.

Nesta investigação, esta também é uma das preocupações, mas que tem de ser analisada em conjunto com outras variáveis de natureza organizacional e económico-financeira. Com a inclusão desta dimensão visa-se promover igualmente as referidas proximidades (física, temporal, social, cultural e simbólica), mas através de uma nova lógica, em que as redes, cooperantes e sinérgicas, entre serviços e entre territórios desempenham um papel determinante, o que implica definir a reorganização das várias redes de serviços públicos de forma concertada (envolvendo ministérios, estruturas partidárias, políticos locais, atores sociais, cidadãos e consumidores). Assim, a cooperação e a complementaridade entre serviços, organizações da administração pública e territórios são aspetos que caracterizarão os serviços públicos nos próximos anos.

#### *2.6.1.5. A dimensão geoestratégica*

Os serviços públicos são essenciais para as populações, as empresas e os territórios, contribuindo para a manutenção e fixação de novos residentes e investimentos



(i.e., reforço da capacidade de atração e da competitividade dos territórios), o que exige a adoção de um conjunto de políticas e de estratégias setoriais e territoriais, que promovam o correto planeamento e a gestão da presença do Estado no território, o desenvolvimento local e regional e a coesão social, económica e territorial. A adoção das políticas (mais) corretas contribuirá para a construção de serviços públicos e de territórios mais resilientes.

As diferentes realidades territoriais (p.e., urbano, suburbano e rural, sendo que dentro destas categorias se podem identificar ainda diversas tipologias) deverão ser levadas em linha de conta na tomada de decisão política, pelo que se deve evitar, sempre que possível, a adoção de soluções pouco flexíveis e/ou estandardizadas por todo o território. Assim, as melhores soluções a adotar devem corresponder a formatos e horários que respondam da melhor forma às necessidades específicas de cada território, mesmo que isso signifique que no total do país existam vários modelos de prestação para o mesmo serviço, de acordo com o grau de personalização passível de ser conferido a cada tipo de serviço público.

### **2.6.2. As limitações do conceito de referência**

O conceito de referência apresenta duas limitações: (i) a determinação do que é ou não interesse coletivo é uma matéria subjetiva e, neste estudo, refletirá a visão do investigador; e (ii) assume que não é um serviço a pensar em todos os cidadãos (ainda que esteja disponível para todos eles), uma vez que, na prática, determinados grupos da população preferem consumir grande parte destes serviços no setor privado (p.e., saúde e educação) ou, no caso de serviços de regulação (p.e., serviços burocráticos/administrativos), através de intermediários (p.e., sociedades de advogados ou agências especializadas), pelo que, na atual conjuntura, a aplicação dos escassos recursos que o Estado dispõe deverá ser orientada de acordo com as principais características da procura, de modo a aumentar a eficácia e a eficiência da sua ação. Contudo, em relação ao último item mencionado, importa salientar que havendo uma permanente monitorização das necessidades e das expectativas do cidadão/utilizador, poderão ser introduzidas alterações na forma da prestação do serviço público, sempre que se justifique. Desta forma, caso esses segmentos de mercado adotassem uma nova postura e

começassem a utilizar esses serviços, poder-se-ia reajustar a oferta e, por conseguinte, esta limitação deixaria de a ser.

## 2.7. Síntese

Em Portugal, entre 1975 e 2015, os modelos de gestão dos serviços públicos e as formas como o Estado, as populações e as empresas se relacionam evoluíram, mas ainda assim continuam a ser burocráticos e/ou com défice de qualidade na prestação de alguns serviços públicos. Se há cinco décadas era (relativamente) consensual que as necessidades e as expetativas dos cidadãos eram universais e, por conseguinte, a oferta poderia ser estandardizada, hoje reconhece-se que este modelo é inadequado. Da mesma forma, a lógica relativamente equitativa de redistribuição de funções pelos municípios tem, nos últimos quinze anos, sido preterida, passando a vigorar uma abordagem de planeamento e de gestão supramunicipal, que retire vantagens da complementaridade e das sinergias entre territórios. Esta racionalização geográfica da oferta de serviços públicos pode permitir, em simultâneo, a redução de custos e o aumento da eficácia da sua rede.

Contudo, tal não significa que exista uma total personalização dos serviços públicos, uma vez que, por um lado, é impossível responder às necessidades específicas de cada cidadão e, por outro, nem todos os serviços públicos permitem um elevado grau de personalização na conceção da sua oferta. Assim, atualmente, a gestão dos serviços públicos pressupõe um equilíbrio entre as ambições individuais e coletivas e os custos económicos e sociais do seu funcionamento. Na prática, esta mudança de paradigma materializa-se numa nova forma de prestação de serviços públicos, em que o Estado oferece ao cidadão várias hipóteses para a sua prestação, ou seja, o mesmo serviço pode ser prestado numa repartição pública tradicional, num ponto de atendimento integrado ou com recurso às TIC, entre outros formatos, tendo cada um deles associado um *modus operandi*. Note-se que, no caso específico da inovação e da modernização administrativa, Portugal tem consolidado a sua posição de destaque no seio dos países da UE e da OECD, graças a um conjunto de políticas que começaram a ser desenvolvidas no primeiro governo de António Guterres e que, ao longo destes

anos, tem sido continuada e aprimorada pelos governos seguintes (p.e., programa *Simplex*, Lojas do Cidadão e os portais *online*).

Nesta nova realidade, os territórios – através das suas características e das suas dinâmicas – são vetores de diferenciação na oferta e na procura de serviços públicos. Contudo, a inclusão desta variável na (re)formulação das políticas públicas ainda é uma prática incipiente na maioria dos países europeus. Mas, é vital que exista uma articulação entre as políticas de reorganização dos serviços públicos e as estratégias eminentemente territoriais, como sintetizado no Quadro B-19.

	PRINCIPAIS PROPRIEDADES DAS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS	CONTRIBUTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
<b>GOVERNANÇA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboração de estratégias de cooperação e governança espacial entre instituições (públicas e/ou privadas), que fomentem a confiança e a aprendizagem mútua entre agentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover o diálogo na reorganização espacial dos serviços públicos, sobretudo entre os seus gestores e utilizadores.</li> <li>Envolvimento de todos os agentes sociais na tomada de decisão.</li> </ul>
<b>COOPERAÇÃO TERRITORIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estratégias associadas a espaços cognitivos do quotidiano (p.e., municipal, intermunicipal e regional).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Municipal: redes de serviços e equipamentos necessários para a manutenção e atração de população e de empresas.</li> <li>Intermunicipal: redes de cooperação entre entidades (economias de escala).</li> <li>Regional: integração de todas as funcionalidades do território, numa ótica de complementaridade de funções.</li> </ul>
<b>PLANEAR COM A INOVAÇÃO E A TECNOLOGIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mudanças na conceção e na produção dos serviços, com impacto na distribuição espacial dos estabelecimentos.</li> <li>Potencial de mudança das TIC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplificação das tarefas administrativas e de regulação.</li> <li>Prestação de serviços a custos inferiores (estima-se que menos 30 vezes face ao presencial) e disponíveis 24x7.</li> </ul>
<b>PARCERIAS URBANO-RURAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulação e integração entre territórios com características distintas (urbanos e rurais).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Melhoria da qualificação, competitividade e atratividade dos territórios.</li> <li>Redução das disparidades regionais.</li> </ul>
<b>COESÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoção de medidas <i>bottom-up</i> para promover de forma integrada o desenvolvimento e a coesão territorial (p.e., através de práticas de governança, melhoria da eficiência e da eficácia).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os serviços públicos são importantes para a coesão social, económica e territorial, bem como para a criação de emprego (sobretudo, em áreas rurais).</li> <li>Geram crescimento económico.</li> </ul>
<b>RESILIÊNCIA TERRITORIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Novas formas de gestão, em que os territórios e a oferta dos serviços públicos têm de responder melhor às mudanças sociais e económicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultado da adoção das políticas elencadas ao longo do Quadro B-19.</li> </ul>

**Quadro B-19 – Relação entre os serviços públicos e as políticas e as estratégias territoriais.**  
Adaptado de Tomé (2013b).

Note-se que, nestas mudanças de paradigma, o cidadão tem cada vez mais poder de intervenção na definição das políticas públicas. A emergência de novos modelos de gestão e de interação entre o público e o privado, como é o caso dos SCA, podem

contribuir para a explicação das dinâmicas mais recentes da oferta e da procura de serviços públicos e permitem adotar novas práticas, políticas e estratégias que fomentem o desenvolvimento, a coesão e a maior resiliência dos territórios, sem descurar que poderão ser aplicadas a outros subdomínios da geografia, contribuindo para o aparecimento de novas perspetivas geográficas com recurso aos SCA.

## **C. OS SERVIÇOS PÚBLICOS EM PORTUGAL: EVOLUÇÃO NAS ÚLTIMAS DÉCADAS**

Antes de analisar em detalhe as principais reformas e as ações que conduziram à modernização da administração pública portuguesa, importa conhecer as mutações sociais, económicas e organizacionais que ocorreram nas últimas cinco décadas no país (em muitos aspetos com características similares no seio da UE) e que condicionaram, direta ou indiretamente, a evolução da oferta e da procura dos serviços públicos. Ainda assim, como refere Toscano (2013:306), “em traços largos, podemos dizer que, apesar da tensão que sempre existiu em torno da questão da dimensão e sustentabilidade do Estado Social, a sucessão de governos e de perspetivas políticas não só nunca pôs em causa a evolução positiva da proteção dos direitos dos cidadãos, como foi encontrando formas de a alargar e de melhorar os níveis de eficiência.”

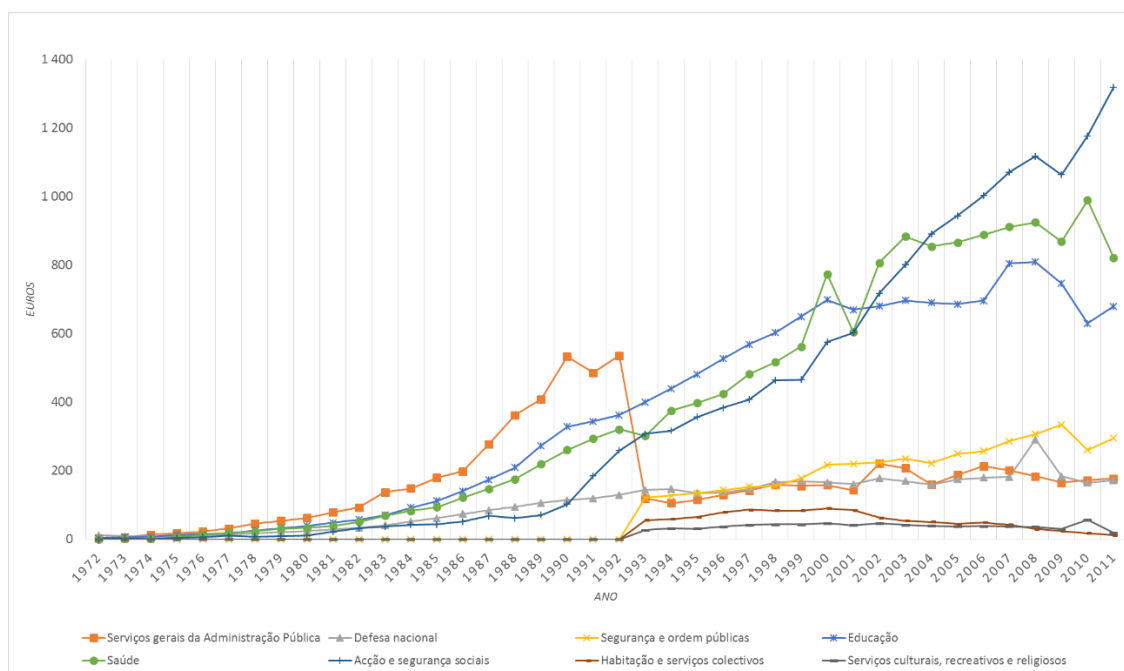
### **1. AS MUTAÇÕES NA CONJUNTURA E NOS AGENTES NAS ÚLTIMAS DÉCADAS**

Para caracterizar as alterações que ocorreram nas últimas décadas foi analisado um conjunto de variáveis e indicadores demográficos e económicos, obtidos nos portais do INE e do PorData, tendo como datas de referência, em ambos os casos, os anos em que se realizaram censos à população, a partir de 1960. Para a componente económica foram adicionalmente recolhidos dados de 2013, de modo a perceber as suas dinâmicas mais recentes.

#### **1.1. As mudanças na conjuntura e nos agentes**

Desde 1975, o Estado português tem vindo a alargar progressivamente as suas competências na área da gestão e da regulação (James, 2005; Araújo, 2013; Marques, 2013), o que suscita a criação de novas entidades que assegurem a execução das respetivas missões, mas também permitiu, em várias ocasiões, descentralizar serviços de forma a estimular o desenvolvimento económico de territórios menos favorecidos (Rodrigues, 2011). Contudo, desde meados de 2000, estamos a assistir a uma alteração mais profunda, em que o Estado “depois de promotor de serviços coletivos e de regulador das atividades está a transformar-se num consumidor de serviços privados. Atra-

vés do *outsourcing* de funções e da contratação direta de serviços, como por exemplo na saúde, o Estado transformou-se num suporte de grande parte da reestruturação da economia, garantindo um mercado estável para serviços produzidos por empresas privadas” (Alves, 2005b:75). Estas mutações traduziram-se num progressivo aumento das despesas do Estado português (Figura C-1). As funções do Estado que geravam, em 2011, mais despesa *per capita* eram a *ação e segurança social* (1.319€), a *saúde* (821€) e a *educação* (680€).



**Figura C-1 – Evolução das despesas *per capita* do Estado português, por funções, entre 1972 e 2011.**

Fonte: PorData.

Nota metodológica: Para as funções *Segurança e ordem públicas*, *Habitação e serviços coletivos* e *Serviços culturais, recreativos e religiosos* apenas existem dados estatísticos a partir de 1995 (inclusive).

No período analisado, o crescimento médio anual das despesas *per capita* aumentou na generalidade das funções e a ritmos bastante intensos: *saúde* (21,3%), *ação e segurança sociais* (20,6%), *educação* (14,5%), *serviços gerais da administração pública* (10,5%), *defesa nacional* (7,8%) e *segurança e ordem públicas* (5,1%). Apenas na *habitação e serviços coletivos* (-8,2%) e nos *serviços culturais, recreativos e religiosos* (-1,9%) esta dinâmica foi negativa.

Os estudos mais recentes sobre a dimensão do Estado Social em Portugal são, geralmente, realizados por defensores do seu tradicional modelo e as conclusões apontam para que não há sobredimensionamento (Ramos, 2013; Silva Peneda, 2013),

sobretudo quando se compara com outros países da UE. Para Mata e Alves (2013:73), os resultados das suas investigações “põe[m] claramente em causa a tese de que a despesa do Estado português é excessiva ou demasiado elevada, acima do que os contribuintes individuais e coletivos podem custear.” Para estes autores (2005:73), “o problema da sustentabilidade da despesa em Portugal não se reporta apenas nem sobretudo ao seu volume, mas antes ao seu financiamento, ou seja, ao desequilíbrio verificado no plano da receita. Em Portugal, a coleta de impostos produz-se fundamentalmente do lado do consumo (IVA e impostos sobre automóveis e consumo (...)), assumindo o rendimento individual e coletivo (IRS e IRC) um protagonismo inferior ao verificado nos restantes países europeus.” Frاسquilho (2013) corrobora esta última ideia, afirmando que, em Portugal, desde 2000, os impostos e as contribuições pagas pelos cidadãos são insuficientes para suprir as despesas do Estado Social, tendo a situação se agravado com a recessão económica (2009-2013). Geralmente, são as instituições financeiras como o FMI e a OECD que manifestam a tese contrária, i.e., de sobredimensionamento do Estado em Portugal.

Neste contexto, nas últimas décadas, a oferta de serviços públicos foi aumentando e diversificando, passando a coexistir múltiplos formatos (p.e., das repartições especializadas aos balcões multisserviços, ambos com implantação física, bem como os serviços prestados *online* ou telefonicamente). Na ótica de Toscano (2013:306), as estatísticas permitem afirmar que houve “uma continuidade e aprofundamento das políticas sociais e um crescimento continuado do Estado Social em Portugal, impulsionado sobretudo pela necessidade de alcançar níveis comparáveis com os outros países da União Europeia ou da OECD. Não houve momentos de rutura, nem sequer recuos, ao menos significativos ou com efeitos imediatos.”

As soluções adotadas para a prestação de serviços públicos pode variar em diferentes contextos territoriais e têm modelos de gestão e de prestação dos serviços distintos (p.e., modelos de gestão estatais, parcerias público-privadas ou concessões de exploração a empresas privadas) (Marques, 2009; Rodrigues, 2011; Tomé e Teixeira, 2014a, 2014b e 2015). Existem, várias práticas internacionais, que podem ser dadas como exemplo, alguns dos quais já mencionados no Capítulo B. Neste sentido, importa sumariar as principais mutações ocorridas em Portugal nos agentes e na sociedade,

sobretudo nos domínios demográfico, económico e social, considerando as suas consequências para os territórios e para a gestão espacial das redes de serviços públicos.

## **1.2. As transformações demográficas e sociais**

A população residente em Portugal aumentou entre cada período intercensitário (no total, desde 1960 cresceu cerca de 19%, ou seja, mais de um milhão e seiscentas mil pessoas), com maior destaque para o período entre 1970 e 1981, que se justifica em parte pelo regresso de 150.000 famílias das antigas colónias portuguesas, a chegada de população imigrante oriunda dos países africanos de língua oficial portuguesa e o crescimento natural da população, que proporcionou nestes onze anos uma taxa de crescimento efetivo médio anual de 1,24%.

A estrutura da população portuguesa tem vindo a envelhecer, o que resulta, por um lado, do aumento da esperança média de vida à nascença (de 67,1 anos, em 1960, passou para 79,6, em 2011) e da diminuição das taxas de mortalidade e mortalidade infantil (passaram, no mesmo período de tempo, de 10,7‰ para 9,7‰ e de 77,5‰ para 3,1‰, respetivamente), e, por outro, do decréscimo das taxas de natalidade (era, em 1960, de 24,1‰ e, em 2011, de 3,1‰). Uma análise integrada dos indicadores de natalidade e nupcialidade permite observar ainda que o número médio de filhos por casal tem vindo a diminuir (de 3,2, em 1960, para 1,4, em 2011) e o nascimento do primeiro filho acontece cada vez mais tarde (aumentou 4,2 anos em meio século, cifrando-se, em 2011, nos 29,2 anos), ao passo que o número de casamentos tem vindo a decrescer (realizaram-se 69457, em 1960, e 36035, em 2011; todavia, estes números apenas contabilizam os casamentos civis, não tendo em linha de conta novas formas de casamento, como as uniões de facto) e o número de divórcios a aumentar (de 1,1 divórcio em cada 100 casamentos, em 1960, passou para 74,2, em 2011).

As dinâmicas da natalidade e da nupcialidade não são um problema exclusivamente português, ainda que seja dos países da UE mais envelhecido. A maioria dos países europeus enfrenta problemas similares e que comprometem, numa primeira instância, a renovação das gerações e, a médio e longo prazo, a sustentabilidade do Esta-



do Social tal como o conhecemos, designadamente pela diminuição das receitas e pelo aumento das despesas associadas. Este fenómeno é visível, por exemplo, através da redução do índice sintético de fecundidade em Portugal, que em 1991 já era inferior a 2,1, comprometendo a renovação de gerações.

Estes novos comportamentos contribuem para o aumento do número total de famílias (2.356.982 e 4.043.726) e a diversificação do tipo de famílias (p.e., tradicionais, unipessoais, monoparentais e homossexuais). Note-se que, em 2011, mais de um quinto da população vive sozinho (21,4%, mais do dobro face a 1960 (10,8%)) e o número de nascimentos fora do casamento passou de 9,5% (1960) para 42,8% (2011).

A população estrangeira residente em Portugal atingiu o seu pico em 2001 (cerca de 3,4% do total da população residente) e em 2009 (4,3%), o que se deveu à oferta de emprego para a execução de grandes obras de construção civil (p.e., autoestradas e estádios de futebol para o campeonato europeu de futebol de 2004). Com a recente crise económica e financeira que Portugal atravessa e com a diminuição desse tipo de investimentos, a presença de população estrangeira diminuiu ligeiramente (4,2%, em 2010, e menos 0,1% no ano seguinte). Contudo, importa referir que no período analisado, a sua importância para o crescimento efetivo da população foi relevante (era, em 1961, 24,3% e, em 2011, 80,2%).

As mudanças demográficas exigem que a oferta de serviços seja repensada, na medida em que, por um lado, o envelhecimento populacional e a variedade do tipo de famílias aumentam e diversificam os perfis dos consumidores e, por outro lado, são necessárias outras respostas para os atuais desafios da procura e da oferta. Esta é também uma oportunidade para se desenvolverem cada vez mais nichos de mercados e se fomentarem serviços (mais) personalizados.

A par destas alterações ocorreu uma melhoria do nível de instrução da população: por um lado, o analfabetismo da população com quinze ou mais anos reduziu, nestes cinquenta anos, de 65,6% para 6,0%; por outro, há um incremento de população com um curso superior (de 0,9% para 14,8%). Este facto contribui para que os cidadãos sejam cada vez mais exigentes com os serviços que lhes são prestados, mas também estejam dispostos a procurar serviços com melhores padrões de qualidade, mesmo que a uma distância maior e com um custo financeiro superior.

As transformações sociais foram também bastante profundas, destacando-se: (i) a entrada da mulher no mercado do trabalho, deixando muitas vezes as funções domésticas para integrar serviços, originando, em simultâneo, novas necessidades na procura de serviços pessoais (prestados agora pelo Estado, setor privado ou por cooperativas e que antes eram desempenhados pelas mulheres na esfera doméstica); (ii) a reconfiguração social e territorial conferida pelas mudanças sociodemográficas dos centros urbanos (população envelhecida e com fraco poder de compra) e das periferias urbanas (população jovem e, por comparação, com maior poder de compra); (iii) o aumento do rendimento das famílias e do seu poder de compra; (iv) a nova organização do orçamento familiar, existindo novas fontes de despesa, que condicionam o consumo; (v) a revolução conferida pelo *frio doméstico*, que permitiu alterar os hábitos de consumo (novas formas de gerir o tempo e a especificidade da compra); (vi) a redução e, sobretudo, a diversificação dos horários de trabalho; (vii) a desregulamentação e a privatização de mercados e de empresas; (viii) a maior abertura ao investimento estrangeiro; e (ix) a descentralização do poder decisório, com o reforço dos poderes políticos e de gestão da administração local (p.e., Câmaras Municipais), ainda que muitas vezes a administração central não tenha disponibilizado às autarquias as verbas necessárias para a gestão e o funcionamento adequados dos serviços públicos (Tomé e Teixeira, 2014b e 2015).

### **1.3. As dinâmicas económicas**

A evolução económica de Portugal nas últimas décadas foi marcada por eventos positivos (p.e., a adesão à CEE, com o subsequente investimento público em grandes infraestruturas, a maior geração de emprego e a melhoria generalizada da qualidade de vida dos cidadãos). Contudo, no período em análise o país teve três pedidos externos de apoio financeiro (ao FMI, em 1977 e em 1983; à *Troika*, em 2011), os quais tiveram consequências negativas no desempenho económico do país, em grande medida devido aos esforços de ajustamento necessários para consolidar as contas públicas e as reformas estruturais.

Tendo como referência os anos de 1970, 1981, 1991, 2001, 2011 e 2013, verifica-se que, nas contas nacionais, o PIB cresceu em todos os anos, face ao anterior apre-

sentado nesta série, sendo as suas taxas de crescimento maiores em 1970 (8,5%) e em 1991 (3,4%), mas em 2011 e 2013, o crescimento era negativo (-1,6%, em ambos os anos). Estes aumentos verificam-se também no PIB *per capita* que cresceu de 135,00€ (1970) para os 15.908,20€ (2013). Contudo, em 2011 este valor era de 16.201,60€. Neste período, as despesas e as receitas do Estado aumentaram. A sua evolução apresentou padrões diferenciados, tendo as despesas aumentado mais do que as receitas. Assim, se em 1970 havia um excedente expressivo, em 1981 e em 1991 esta diferença era residual, tendo uma situação deficitária desde 2001. Importa ainda referir que as transferências financeiras provenientes da UE aumentaram desde 1991, de 1,4% para 1,9%, em 2013. Os fundos europeus recebidos ao longo das últimas décadas contribuíram para a construção de novos equipamentos públicos (p.e., escolas e equipamentos culturais), em especial em territórios de baixa densidade. Esta situação aconteceu numa conjuntura em que as câmaras municipais não tinham uma abordagem de planeamento intermunicipal e os planos diretores municipais então em vigor assumiam uma contínua lógica expansão urbana/crescimento demográfico, o que não viria a ocorrer. Contudo, após a entrada em funcionamento destes equipamentos (e sobretudo devido à crise económico-financeira) registou-se um sobredimensionamento da oferta à escala regional e para as autarquias levantaram-se dificuldades para os manter em funcionamento, devido aos encargos financeiros subjacentes. Visto que os fundos europeus apenas visavam o financiamento da construção de novas unidades (e não os custos de manutenção ao longo do tempo), assistiu-se a alguns encerramentos.

No que diz respeito ao tecido empresarial, verifica-se um aumento generalizado das empresas e das sociedades constituídas, as quais têm atividade no setor dos serviços (verifica-se que as sociedades de serviços eram 71,1% em 1970, subindo para 82,2% em 2013). Reflexo da crise económico-financeira recente, em 2011 registou-se um número de dissolução de empresas superior ao da constituição, sendo os serviços também o setor mais afetado (75,1%, em 2011). Por fim, importa referir que há um predomínio e inclusivamente uma consolidação ao longo dos anos de empresas de pequena dimensão (com menos de 10 pessoas). As empresas com 10 ou mais funcionários correspondiam, em 1991, a 8,8% do total de empresas, sendo de 4,2% em 2011.

No emprego e mercado de trabalho assistiu-se a uma redução da taxa de atividade (de 64,4%, em 1981, para 59,2% em 2014). Em linha com as tendências do tecido empresarial, são os serviços quem mais emprega e, em situação contrária, estão os setores da agricultura e da indústria. Estas mudanças são ainda acompanhadas por um progressivo aumento da taxa de desemprego, bem como da população empregada a tempo parcial. Destaca-se ainda o número de empregados por conta própria, que embora tenha aumentado de 1981 para 1991 (+9,0 p.p.), houve uma quebra significativa de 2001 para 2011 (-6,1 p.p.). O tímido aumento de 2011 e 2014 traduz, nalguns casos, uma forma alternativa para não estar desempregado, através do autoemprego. No que concerne ao rendimento dos trabalhadores, o salário mínimo aumentou (53,40€/mês em 1981 e 485,00€/mês em 2014) e o rendimento médio anual dos trabalhadores passou de 1.134,80€, em 1981, para os 18.113,60€, em 2010.

Por fim, no domínio do consumo, verifica-se que as famílias representam, ao longo da série temporal analisada, cerca de 64-67% do consumo em função do PIB, ao passo que o Estado aumentou este valor, de 12,0% (1970) para os 20,1% (2011). Devido às restrições impostas pela *Troika* houve uma retração do consumo público após o terceiro apoio de assistência financeiro, que se traduziu, em 2014, numa redução de 1,0 p.p..

Numa primeira instância, as transformações demográficas e económicas “colocam de parte as filosofias e teorias tradicionais, colocando aos economistas problemas para os quais nenhum compêndio de economia, de filosofia ou de política económica podem dar resposta. As soluções estão muito para lá dos pragmatismos de direita ou das benfeitorias de esquerda, coincidindo num ponto: a única resposta possível só será dada a longo prazo” (Costa, 2013:s/pg.). Num outro prisma, importa salientar que elas têm consequências sobre os territórios, menos abordadas no meio científico, mas que se analisarão em seguida. Da mesma forma, as mudanças conferidas pelas TIC na prestação dos serviços originam diferentes dinâmicas e rearranjos territoriais (Tomé e Teixeira, 2014a).

#### 1.4. Os impactos territoriais

As mutações elencadas nos pontos anteriores ocorreram num contexto de acelerado crescimento das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, como consequência da concentração espacial do investimento económico e dos processos de industrialização (sobretudo, até à década de 1980; nas décadas seguintes assistiu-se a uma progressiva desindustrialização do país). Assim, as áreas urbanas, sobretudo as do litoral, tornaram-se mais atrativas para as populações rurais, provocando o seu êxodo, e também porque na cidade havia uma maior necessidade de mão-de-obra e o conceito de urbanidade exercia um fascínio nas populações (Ferrão, 2004 e 2013; Marques, 2004; Tomé e Oliveira, 2012; INE, 2014; Tomé, 2014b).

Estas dinâmicas territoriais foram fomentadas pela melhoria das acessibilidades (em grande parte, devido ao auxílio financeiro proveniente de fundos europeus para a construção ou para a melhoria da rede viária e que fizeram com que hoje existam 2860 km de autoestradas, enquanto em 1986 esse valor nem chegava aos 200 km) e pelo aumento da taxa de motorização (em 1991, existiam, a nível nacional, 183 automóveis por cada 1000 habitantes, ao passo que, em 2013, esse valor é de 414 automóveis por cada 1000 habitantes), o que se consubstanciou numa mudança de comportamento, que os dados dos Censos de 1991, 2001 e 2011 colocam em evidência: houve um aumento de deslocações em automóveis privados e uma redução de deslocações a pé e em transportes públicos (INE, 2003; Tomé, 2011). Estes aspetos tiveram impactos no sistema urbano, originando: (i) o aumento da primeira residência em espaços suburbanos, contribuindo para a expansão do território metropolitano; (ii) a crescente segmentação social dos espaços; (iii) novas necessidades de serviços à população; (iv) a emergência de novas centralidades e de novos espaços/equipamentos de serviços à população; e (iv) a integração dos territórios e dos serviços neles prestados em redes de cooperação a diversas escalas (p.e., regional e municipal).

A presença dos serviços públicos e a animação socioterritorial por eles proporcionada têm contribuído para: (i) o reforço da importância das áreas metropolitanas (i.e., centro da cidade e periferias) devido à criação de novos serviços, em especial dos serviços às empresas; (ii) a especialização regional na oferta de determinados serviços (p.e., turismo); (iii) a deslocalização, ainda que tímida, de empresas e de serviços públi-

cos, para áreas da cidade mais periféricas (e com os problemas que daí advêm), para espaços com importância regional; e (iv) a perda de importância das áreas rurais e do interior do país, por via do encerramento de atividades económicas (sejam elas de natureza pública ou privada) e que podem originar fuga da população ativa e, por conseguinte, um maior envelhecimento populacional, com todas as consequências demográficas, sociais e económicas que advêm para esses territórios.

#### **1.4.1. Os serviços públicos e o PNPOT**

O PNPOT, na qualidade de instrumento estratégico de desenvolvimento territorial que define as grandes linhas estratégicas para a organização do território nacional, contempla, no seu Relatório e no seu Plano de Ação, várias referências aos serviços públicos. E, nas várias menções, está demonstrado como o território é um elemento diferenciador na oferta destes serviços, contribuindo para o agravamento das assimetrias regionais. O PNPOT identifica vários problemas para o ordenamento do território (dos quais seis dizem, direta ou indiretamente, respeito aos serviços públicos) e definiu ainda os objetivos para 2025 e as opções do seu modelo territorial (Anexos, Quadro H-8:417). De modo a superar as limitações enunciadas, o Plano de Ação do PNPOT apresenta como objetivo estratégico “assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social” (DGOTDU, 2007a:42), o qual se desdobra em nove objetivos específicos e quarenta e cinco medidas prioritárias.

De acordo com a Avaliação do Programa de Ação do PNPOT (APA-PNPOT) (2007-2013), este objetivo estratégico apresentou uma média de 2,3 nas realizações e de 2,4 nos resultados (em ambos os casos, a escala varia entre um mínimo de 0 e um máximo de 4). No total dos seis objetivos estratégicos, ocupa uma posição relativa intermédia, tanto nas realizações como nos resultados. A análise desagregada por cada um dos objetivos específicos permite verificar que a menor concretização está relacionada com a criação de redes supramunicipais de equipamentos para o desporto e o lazer, ao passo que as medidas com maior grau de execução estão relacionadas com as redes de serviços públicos de ensino e de saúde (Anexos, Quadro H-9:418).

Importa ainda destacar um outro objetivo específico, do quinto objetivo estratégico, que visa “promover as TIC [tecnologias de informação e de comunicação] como instrumento fundamental de desenvolvimento territorial e de coesão territorial, generalizando a sua utilização na difusão de informação e na oferta de serviços de interesse público” (DGOTDU, 2007a:55). Em geral, na APA-PNPOT (2007-2013), este objetivo específico teve uma classificação de 3,0 nos resultados e nas realizações. De notar ainda que, neste objetivo específico, a medida prioritária que obteve um maior grau de execução está relacionada com o alargamento da oferta de serviços públicos suportados na Internet e na utilização das TIC, como, por exemplo, nos domínios da saúde e da educação, designadamente em territórios de baixa densidade. Este valor não surpreende, na medida em que Portugal se tem destacado, na última década, no seio dos países europeus, devido à modernização dos seus serviços públicos, sobretudo alicerçados na sua prestação através de TIC (Marques, 2009). Por fim, a APA- PNPOT para o período 2007-2013 deixa recomendações para o programa de ação do próximo PNPOT, das quais se destacam cinco, elencadas no Quadro C-1.

#### RECOMENDAÇÕES

- Investir numa estrutura de governança permanente que assegure a adequada cooperação institucional e mantenha a atualidade e o agenciamento vertical e horizontal das opções estratégicas de base territorial do PNPOT nas políticas públicas com incidência territorial;
- Estabelecer critérios e orientações de base territorial, fundamentados em parâmetros de coesão e desenvolvimento territorial, que constituam referencial para o planeamento e programação das políticas setoriais e prossecução dos seus interesses específicos;
- Constituir suporte estratégico e institucional para abordagens territoriais integradas e consensualizadas e intervenções concertadas e coordenadas horizontalmente, que permitam superar visões estritamente setoriais e potenciar coerências e complementaridades funcionais, bem como racionalizar o uso e aproveitamento dos recursos territoriais, resolvendo ou mitigando potenciais conflitos de interesses;
- Assegurar que o planeamento e programação das diversas redes de equipamentos e serviços coletivos de interesse geral sejam alicerçados em critérios articulados de eficiência e equidade territorial e estruturados pelo Sistema Urbano Nacional, promovendo soluções integradas e especialmente equilibradas das funções urbanas; e
- Estabelecer um quadro estável e harmonizado de prestação sistemática de informação de base territorial sobre os equipamentos e serviços coletivos de interesse geral coligida numa plataforma de informação geográfica partilhada entre as entidades públicas

#### Quadro C-1 – Recomendações que constam na Avaliação do Programa de Ação do PNPOT.

Fonte: DGT (2014).

Nota de leitura: sublinhado nosso.

Estas recomendações visam, num contexto de maior territorialização das políticas públicas, dois propósitos: por um lado, fomentar novas práticas de governação (menos verticalizada e mais integrada, nalguns casos com uma distribuição de competência para entidades mais próximas dos cidadãos) e de governança (maior cooperação entre várias instituições); e, por outro, incentivar a utilização de uma nova lógica

de planeamento de serviços e de equipamentos que cruza a dimensão económica (análises custo/benefícios) com a dimensão socioterritorial (coesão social, económica e territorial). A conjugação destas duas ideias-chave permitirá obter uma nova lógica integrada de planeamento e de gestão dos diferentes setores e entidades. Contudo, este documento é omissivo em relação à forma de estruturação do sistema urbano, não se tornando evidente se o modelo policêntrico defendido no PNPOT se mantém.

## **2. REDES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: DISPOSIÇÕES ATUAIS E (RE)CONFIGURAÇÕES EXPECTÁVEIS**

Como se refere na APA-PNPOT 2007-2013, “não obstante os investimentos realizados, entre os quais se destacam a modernização e requalificação da rede escolar e os ganhos de eficiência e racionalidade no planeamento da rede hospitalar, observou-se, neste período, uma incipiente articulação intermunicipal na programação dos equipamentos e serviços de interesse geral, decorrente tanto da fraca afirmação do sistema urbano nacional, como da limitada coordenação intersectorial e insuficiente quadro de acompanhamento nacional dos investimentos municipais, com riscos reais de sobredimensionamento, duplicação e insustentabilidade. Também ao nível das acessibilidades e da mobilidade interurbana foram poucos os desenvolvimentos” (DGT, 2014:23). Mas estarão as principais políticas e estratégias do XIX Governo Constitucional a ter em consideração as debilidades identificadas nesta avaliação?

### **2.1. Políticas e estratégias gerais dos XVII-XIX Governos Constitucionais**

Entre 2005 e 2014, surgiram vários programas, planos e estratégias sobre os serviços públicos de carácter generalista, aprovados pelos XVII, XVIII e XIX Governos Constitucionais, dos quais urge destacar e sumariar as intenções de nove deles.



### 2.1.1. Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)

O PRACE<sup>42</sup> foi uma das mais emblemáticas medidas do XVII Governo Constitucional, publicada em 2006. Este programa visava modernizar a administração pública central, bem como aumentar a qualidade dos serviços públicos, visava a *eficiência*, a *simplificação de processos*, a *racionalização de serviços e de recursos alocados* e a *automatização*. O PRACE tinha como principais desígnios: (i) avaliar as atividades desenvolvidas pela administração central, para determinar as que deveriam ser mantidas, transferidas para o setor privado ou extintas; (ii) desconcentrar funções para níveis de decisão mais próximos dos cidadãos (municipal e intermunicipal); (iii) descentralizar funções para a administração pública local, nomeadamente nas áreas da educação e da saúde; (iv) reduzir o peso das estruturas administrativas, promovendo, em simultâneo, a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados; (v) simplificar, racionalizar e redesenhar de procedimentos administrativos; (vi) reestruturar os serviços desconcentrados de nível regional, em função do quadro territorial definido nas NUTS II; e, por fim, (vii) desenvolver serviços partilhados entre vários Ministérios (DL n.º 205/2006, de 27 de outubro).

### 2.1.2. Simplex

O *Simplex* surgiu no início da XVII legislatura e tinha como principais propósitos: (i) dar uma resposta mais eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas, promovendo uma simplificação legislativa e administrativa e uma forma de utilização dos serviços públicos mais facilitada; (ii) aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços e nos funcionários públicos; e (iii) fomentar a racionalização e a eficiência da administração pública, através da partilha de meios, da redução de custos, de práticas colaborativas e de uma organização em rede (Presidência do Conselho de Ministros, 2006 e 2007). De acordo com Marques (2009), os programas de 2006 e de 2007 continham 568 medidas (das quais, 86 foram sugeridas pelos cidadãos) que visavam simplificar atos e eliminar redundâncias/desburocratizar aos cidadãos e às empresas na prestação de serviços. A autora (2009:40) refere que “Portugal não começou agora [crónica de dezembro de

---

<sup>42</sup> Decreto-Lei (DL) n.º 205/2006, de 27 de outubro.

2007] o seu esforço em matéria de simplificação. Mas com o programa *Simplex* passou a fazê-lo de uma forma sistemática, mobilizando todos os Ministérios e respetivos serviços, apresentando um programa ambicioso gerindo-o com transparência, prestação de contas, mostrando-o nas organizações internacionais em que participa e sujeitando-se à sua avaliação”, a qual foi positiva no seio dos países da UE e da OECD.

Em 2010, este programa teve uma nova versão (designada de *Simplex’10*) e os seus objetivos foram redefinidos, passando a forçar-se em cinco vetores: (i) a oferta de serviços públicos de forma simplificada, eliminando processos e formalidades desnecessários, e com menores tempos de espera até ao atendimento; (ii) a maior proximidade do cidadão, através de adoção de modelos multicanais para a provisão dos serviços; (iii) o maior aproveitamento dos recursos e das competências já existentes na administração pública; (iv) o envolvimento de funcionários e dos utilizadores/cidadãos na conceção dos serviços; e (v) o fomento de uma política de avaliação contínua, que permita ajustar rapidamente a prestação do serviço, sempre que se revele necessário (Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, 2010).

Em ambos as edições do *Simplex* havia um conjunto de medidas propostas para vários setores, como a saúde (p.e., receitas eletrónicas) ou a educação (p.e., matrículas *online* para o ensino básico). O sucesso deste programa levou ainda à criação de programas setoriais, como o *Simplex Autárquico*, o *Simplex Exportações* ou o *Simplex do Mar*, cujos princípios e iniciativas não serão abordados neste estudo. No caso específico do *Simplex Autárquico*, Marques (2009:53) advoga que “uma política de simplificação, para ser bem-sucedida, tem de tocar todas as instâncias de governação, desde as de âmbito regional (...) até às de âmbito local (...). Ora, as autarquias não só interagem com os cidadãos em todos os serviços que são da sua competência, como essa interação é sempre de muito maior proximidade e até mais frequente. Por isso, a pressão dos cidadãos para a melhoria da qualidade do atendimento autárquico é ainda maior (...). Além disso, atualmente, a capacidade de atrair pessoas e negócios aos territórios, ou seja, a sua competitividade, também se mede pela qualidade dos serviços municipais disponibilizados.” Como refere a OECD (2013), existe a possibilidade de continuar este programa num futuro próximo.

### 2.1.3. Plano Tecnológico

O mesmo executivo elaborou em 2005 uma estratégia de cariz tecnológico, cujos eixos de atuação são: (i) o *conhecimento*, através da melhoria das qualificações dos portugueses para a sociedade do conhecimento; (ii) a *tecnologia*, com o propósito de ultrapassar os atrasos científicos e tecnológicos; e (iii) a *inovação*, visando dar um novo estímulo à introdução da inovação. Nestes eixos há medidas específicas que versam sobre os serviços públicos, mas destinados sobretudo às empresas (p.e., *Empresa na Hora* ou *Balcão Único do Agricultor*) (Governo de Portugal, 2005).

Este documento apresenta-se ainda como aberto aos contributos da sociedade civil e “está pensado para promover e explorar efeitos de rede a vários níveis, numa lógica de sistema, promovendo a interação entre os diferentes agentes da inovação, públicos e privados, não esquecendo a sua relação com o território. (...) Na medida em que muitas das medidas contempladas são promotoras da qualidade ambiental, da coesão social, da equidade territorial e da cidadania, o Plano Tecnológico apresenta-se também como um elemento de reforço das políticas e das instituições” (Governo de Portugal, 2005:5) A concretização desta ambição territorial seria materializada numa política urbana, que explorasse complementaridades e sinergias entre cidades próximas, as quais cooperaram entre si e desenvolvem redes de equipamentos e infraestruturas de nível de especialização superior (projetos âncora), criando economias de aglomeração e polos de competitividade regional. Note-se que esta visão territorial está alinhada com as ideias-chave elencadas no PNPOT. Num outro documento é ainda possível verificar que o Plano Tecnológico se propunha encontrar soluções inovadoras para a prestação de serviços públicos em territórios de baixa densidade, em que não existisse um limiar que viabilizasse a sua prestação nos moldes tradicionais, embora não se tivesse encontrado uma maior especificação sobre que tipos de serviços públicos poderiam estar aqui incluídos ou mesmo quais seriam os seus públicos-alvo (cidadãos, empresas ou ambos) (Governo de Portugal, 2005).

#### 2.1.4. PREMAC

O PREMAC, lançado em 2011 pelo XIX Governo Constitucional, representa uma política de continuidade do PRACE e tem como grandes objetivos: (i) racionalizar e reduzir a estrutura da administração pública central, aumentando a sua eficiência; (ii) promover uma melhor utilização dos recursos do Estado; e (iii) reduzir a estrutura orgânica de cada ministério e o número de cargos dirigentes em, pelo menos, 15% (Secretaria de Estado da Administração Pública, 2011). De referir que estes objetivos estão em linha com o que se definiu no Programa do XIX Governo (p.e., redução dos custos do Estado, aplicação de modelos de gestão mais eficientes e eliminação de organismos e de entidades redundantes) e, algumas medidas, no Memorando de Entendimento da *Troika*. O Guião da Reforma do Estado (*Um Estado Melhor*) refere que o PREMAC permitiu, até meados de 2014, fundir ou alterar a orgânica de 168 entidades e eliminar aproximadamente 1.700 cargos dirigentes (Governo de Portugal, 2014). Note-se ainda que o PREMAC influenciou as alterações orgânicas preconizadas pelo atual governo (vide nota introdutória de dois diplomas legais associados ao Ministério das Finanças<sup>43</sup>, no Quadro C-2).

No âmbito do Compromisso Eficiência, o XIX Governo Constitucional determinou as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), afirmando que o primeiro e mais importante impulso do Plano deveria, desde logo, ser dado no processo de preparação das leis orgânicas dos ministérios e dos respetivos serviços. Trata-se de algo absolutamente estruturante, por um lado, para o início de uma nova fase da reforma da Administração Pública, no sentido de a tornar eficiente e racional na utilização dos recursos públicos e, por outro, para o cumprimento dos objetivos de redução da despesa pública a que o país está vinculado. Com efeito, mais do que nunca, a concretização simultânea dos objetivos de racionalização das estruturas do Estado e de melhor utilização dos seus recursos humanos é crucial no processo de modernização e de otimização do funcionamento da Administração Pública. Importava decididamente repensar e reorganizar a estrutura do Estado, no sentido de lhe dar uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que deverá assegurar, eliminando redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento.

#### **Quadro C-2 – Importância do PREMAC nos diplomas legais do Ministério das Finanças.**

Fontes: DL n.º 117/2011, de 15 de dezembro e DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

#### 2.1.5. Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas

O programa Aproximar<sup>44</sup> foi criado com o objetivo de produzir documentação que sustentasse a transferência de competências da administração central para os municípios e para as entidades intermunicipais, sempre que existissem ganhos de efi-

<sup>43</sup> DL n.º 117/2011, de 15 de dezembro e DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

<sup>44</sup> RCM n.º 15/2013, de 19 de março.

ciência e de eficácia. Como se lê na introdução da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 15/2013, de 19 de março, “a rigorosa e a exigente definição e execução de políticas públicas de qualidade marcadas por critérios de racionalidade e eficiência constitui uma tarefa que impõe, sem prejuízo de uma visão integrada e que salvaguardar a coerência indispensável ao todo nacional, uma forte proximidade entre os decisores político-administrativos e os destinatários – que se quer sejam também agentes atuantes – das políticas, das medidas e das ações decididas. A proximidade permite ampliar a qualidade potencial das opções tomadas e, consequentemente, evidenciar a capacidade da respetiva eficácia.” No âmbito deste programa foi realizado um levantamento dos serviços e dos equipamentos públicos existentes em todo o país, que contabilizou cerca de 13.000 unidades.

Este estudo marcou o início de um projeto que encadeia várias ações, desde a criação de um sítio na Internet e da aplicação para *smartphone*, designadamente o *Mapa do Cidadão* (apresenta um conjunto de serviços públicos georreferenciados e que permite aos cidadãos visualizar e pesquisar os que se encontram mais próximos), até à Estratégia para a Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública (ERSAAP). Mais uma vez, esta medida já tinha sido considerada por Marques (2009:76), com base em práticas internacionais: “localizar na minha cidade todos os serviços públicos de que necessito, as distâncias, os horários de funcionamento, o tempo do atendimento naquela parte do dia, o tráfego do imediato (...) é também um exemplo do que já hoje é possível fazer no Reino Unido.” Para a mesma autora (2009:77), “mesmo que ainda não se tenha retirado dos SIG [sistemas de informação geográfica] todas as potencialidades que já é possível antever, é inegável reconhecer que eles colocaram a gestão do espaço ao nosso alcance de uma forma que, há poucas décadas, não conseguíamos sequer imaginar.”

#### **2.1.6. Um Estado Melhor**

Após a primeira versão de *Um Estado Melhor*, disponibilizada em outubro de 2013 para discussão pública, a sua versão final foi aprovada em maio de 2014 (Governo de Portugal, 2014). Este documento visa ser um guião com orientações para implementar reformas no Estado a médio prazo e de forma gradual. Este é, de todos os

documentos analisados, o que apresenta uma linguagem mais politizada e indicações (relativamente) vagas.

Para contextualizar as medidas e as políticas propostas, o documento enquadra o principal motivo que está na sua génese – as causas e as respetivas consequências e obrigações associadas ao auxílio económico-financeiro da *Troika*, entre 2011 e 2014. Adicionalmente, define o que entende como reforma do Estado e, em poucas palavras, é descrito como um processo contínuo e flexível, que não se restringe ao cumprimento das metas definidas pela *Troika*, mas que terá de ser ajustado para preservar e para viabilizar o Estado Social. Defende ainda o documento que é necessário encontrar um novo *trade-off* sobre o papel do Estado na economia e na sociedade, o qual se deve situar entre a estatização e o Estado mínimo. Neste sentido, é necessário que se identifiquem e se definam quais as funções que deverá ser o Estado a assegurar diretamente e quais podem pertencer à sociedade civil e aos agentes privados, o que permitirá tornar a administração pública menos pesada e reforçar, em simultâneo, o poder do terceiro setor (Governo de Portugal, 2014).

Como medidas genéricas para reformar o Estado, destacam-se: (i) a utilização de TIC na administração pública, em *back-office* e em *front-office*; (ii) a reavaliação da administração central, com base em análises de custo/benefício das entidades (i.e., similar ao PREMAC); (iii) a criação de estruturas partilhadas entre ministérios, com as devidas capacidades técnicas para o exercício das suas funções; (iv) a restrição para a criação de novas entidades ou novos institutos públicos, bem como de firmar novas parcerias público-privadas; e, por fim, (v) a agregação de municípios, promovendo uma gestão intermunicipal, em que estas entidades têm poderes reforçados (Governo de Portugal, 2014). De referir ainda que existem orientações estratégicas setoriais, designadamente para as áreas da educação, da saúde e da segurança social.

### **2.1.7. Regra da prestação digital de serviços públicos**

Esta regra<sup>45</sup> consagra o atendimento digital assistido como seu complemento indispensável e define o modo de concentração de serviços públicos em Lojas do Cida-

---

<sup>45</sup> DL n.º 74/2014, de 13 de maio.

dão. Coadjuvado pela Estratégia Digital para os Serviços Públicos (EDSP), defende que “os serviços públicos devem, sempre que a sua natureza a isso não se oponha, para além do atendimento presencial, ser também prestados de forma digital, através da sua progressiva disponibilização na Internet.” (Artigo 2.º, DL n.º 74/2014, de 13 de maio). Assim, nalguns formatos específicos, o técnico da administração pública limita-se apenas a auxiliar o cidadão na interação com os portais/sítios da Internet das várias entidades (DL n.º 74/2014, de 13 de maio).

Esta ideia, legislada pelo XIX Governo Constitucional, é uma continuidade das políticas dos governos anteriores ao XIX. Marques (2009:59-60), Secretária de Estado da Modernização Administrativa entre 2005 e 2011, enunciava estes princípios em 2007: “os serviços públicos *on-line* podem ser fornecidos em regime de *self-service* assistido. Por exemplo, com a ajuda de um funcionário, o cidadão poderá preencher as suas declarações de IRS *on-line* ou pedir uma certidão no Portal do Cidadão, em vez de o fazer em papel. Desta possibilidade resulta o ganho imediato de levar os serviços mais próximos do cidadão (por exemplo, no caso dos impostos, utilizando as Juntas de Freguesias), para além da vantagem eventual de ser um primeiro passo para a inclusão.”

#### **2.1.8. ERSAAP**

A ERSAAP<sup>46</sup> propõe um novo modelo de organização para um conjunto de serviços públicos<sup>47</sup>, destinados às populações e às empresas, a qual assenta em quatro fundamentos e objetivos-base (Quadro C-3).

---

<sup>46</sup> RCM n.º 55-A/2014, de 15 de setembro.

<sup>47</sup> Esta estratégia apenas se aplica a serviços de finanças, de desemprego, da segurança social, dos registos e de outros atendimentos específicos. Contudo, importa salientar que não se aplica a serviços sociais de saúde, de educação, de ação social, tribunais, forças de defesa e de segurança.

PROXIMI- DADE	O cidadão está no centro da preocupação dos decisores políticos, o que se reverte na preocupação com a localização dos serviços públicos. Apesar da reorganização geográfica das redes de serviços públicos desenvolvida nos últimos anos, a prestação física de alguns destes serviços ficou geograficamente mais distante. Neste sentido, houve uma preocupação com o reforço de novas formas de prestação dos serviços públicos, uma vez que a população tem, cada vez mais, recursos e capacitação para aceder aos serviços através de TIC.
DIGITAL POR RE- GRA	Preferência pelo atendimento digital preferencial, sendo que “de forma a garantir que a prestação digital de serviços públicos não implica a exclusão de quem não saiba ou não possa utilizar os serviços públicos disponibilizados <i>online</i> , é garantida a criação de uma rede nacional de serviços de atendimento digital assistido, designada Rede Espaços do Cidadão” (em harmonia com o Artigo 2.º do DL n.º 74/2014).
SUSTA- NTA- BILIDADE	Obter um equilíbrio entre a prestação de serviços públicos com maior qualidade e com maior eficiência, pelo que terá de existir uma maximização e uma otimização dos recursos patrimoniais, humanos e financeiros <sup>48</sup> .
COOPERA- ÇÃO E PAR- CERIAS	Envolvimento da administração pública local e do terceiro setor (p.e., instituições particulares de solidariedade social, misericórdias e associações empresariais) na reconcepção, na reorganização e na gestão dos serviços públicos, não sendo exetável a constituição de novas estruturas orgânicas na administração pública.

**Quadro C-3 – Fundamentos e objetivos-base da ERSAAP.**

Fonte: RCM n.º 55-A/2014, de 15 de setembro.

Este documento defende “um modelo estratégico que integra uma Administração Pública de proximidade e sustentável, assente numa reorganização da rede dos serviços públicos de atendimento e sustentada em três pilares de reorganização com impacto na rede física — integração dos serviços em Lojas do Cidadão, reorganização dos *back offices* e rede complementar dos Espaços do Cidadão — e em dois pilares de mobilidade — o transporte a pedido do «Portugal Porta-a-Porta»<sup>49</sup> e os «Espaços do Cidadão Móveis»<sup>50</sup>” (Introdução da RCM n.º 55-A/2014, de 15 de setembro).

Do ponto de vista da distribuição espacial das redes de serviços públicos são identificadas a situações típicas atuais e o modelo que se pretende implementar. Atualmente existe no mesmo espaço físico uma junção do atendimento presencial e das

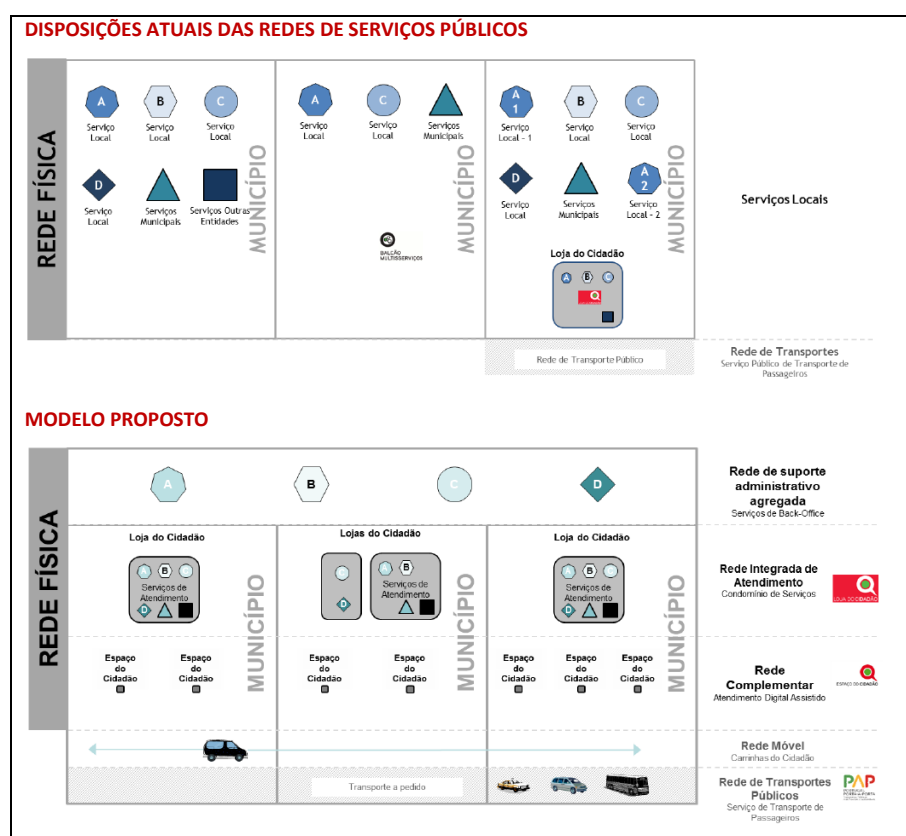
<sup>48</sup> Ao longo da ERSAAP é referida, várias vezes, as poupanças estimadas com a implementação desse modelo, seja na globalidade da operação (entre 72 e 127 milhões de euros anuais), seja por ministério da tutela. A (elevada) preocupação com os aspetos de natureza económico-financeira deve-se, em grande medida, às obrigações que o Governo português acordou com a *Troika* e que, em linhas gerais, está obrigado a cumprir.

<sup>49</sup> Projeto em desenvolvimento, já testado no Médio Tejo, que disponibiliza o transporte de passageiros em territórios de média e de baixa densidade, com uma oferta de transportes públicos débil, mediante marcação prévia.

<sup>50</sup> Prestação de serviços públicos específicos, com periodicidade e com locais de paragem pré-determinados, em territórios de baixa densidade. É um serviço intermunicipal e consiste em levar os serviços públicos junto das populações, através de carrinhas. É um formato similar à Loja do Cidadão Móvel, que existe em Palmela.



funções administrativas, sendo que nem todos os territórios têm, em linhas gerais, uma oferta similar de serviços públicos. Caso seja necessário proceder a uma alteração profunda na rede de serviços neste modelo, haveria como consequência uma diminuição do atendimento no território e da presença do Estado junto de algumas populações, o que os iria obrigar a percorrer uma maior distância para obter os serviços públicos. No modelo proposto, os serviços de *back-office* estão agregados (e, com isso, ocorrem ganhos de escala) e há um desenvolvimento gradual de uma rede de serviços públicos de diversos setores concentrada no mesmo espaço físico, similar às Lojas do Cidadão. Este modelo aposta na proximidade com os cidadãos e numa gestão municipal ou do terceiro setor (RCM n.º 55-A/2014, de 15 de setembro). As lógicas atuais e propostas por este documento estão ilustradas na Figura C-2.



**Figura C-2 – Disposições atuais das redes de serviços públicos e o modelo proposto pela ERSAAP.**

Fonte: RCM n.º 55-A/2014, de 15 de setembro.

De referir ainda que este documento menciona, por várias ocasiões, que o território deve ser visto como um elemento diferenciador na oferta e na procura de servi-

ços públicos, embora recorra apenas às tradicionais visões dicotómicas litoral/interior e urbano/rural.

### 2.1.9. Portugal 2020 – Programas operacionais temáticos e outras iniciativas

No âmbito dos fundos europeus vigentes para o horizonte temporal 2014-2020, foi criado o Portugal 2020<sup>51</sup>. Com base nestes fundos foram definidos os princípios de programação que consagram a política portuguesa de desenvolvimento económico, social e territorial e que obterá financiamento europeu, os quais têm um conjunto de medidas relacionadas com os serviços públicos e a economia social.

O *Programa Operacional Competitividade e Internacionalização* (PO CI) apresenta em três dos seus eixos um conjunto de apoios europeus para o desenvolvimento de investimentos na modernização e na inovação dos serviços públicos, conforme sintetizado no Quadro C-4.

	OBJETIVO	TIPOS DE AÇÕES ELEGÍVEIS
EIXO II	REDUZIR CUSTOS DE CONTEXTO E MELHORAR A EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Apoio a promoção de uma Administração e serviços públicos em rede (serviços <i>online</i> , desmaterialização e reengenharia dos processos de <i>front-office</i> e <i>back-office</i> que lhe estão diretamente associados, interoperabilidade de plataformas de suporte), suportada em investimento em equipamento, desenvolvimento de sistemas informáticos, serviços associados a processos de reengenharia e simplificação dos processos e ações de sensibilização e informação.
		Apoio a cooperação e a articulação entre serviços em rede e serviços TIC, através do desenvolvimento de projetos de Governo eletrónico ( <i>e-Gov</i> ) integrados e/ou interoperáveis, bem como de projetos de melhoria de interface web entre o Estado e os cidadãos e agentes económicos, através do investimento em equipamento, desenvolvimento de sistemas informáticos, serviços associados a processos de reengenharia e simplificação dos processos e ações de sensibilização e informação.
EIXO III	QUALIFICAR A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO	Melhoria da eficiência interna e da capacidade institucional da Administração Pública, enquanto elementos de suporte a implementação de melhores respostas às necessidades de cidadãos e empresas. Ações de formação dos trabalhadores em funções públicas associadas a projetos de modernização administrativa e a implementação de reformas governamentais em áreas-chave.

**Quadro C-4 – Objetivos e tipos de ações relacionadas com os serviços públicos elegíveis para financiamento ao abrigo do PO CI.**

Fonte: Sítio da Internet do PO CI (<http://www.poci-competite2020.pt/>)

<sup>51</sup> O Portugal 2020 resulta de um acordo entre Portugal e a Comissão Europeia, que agrega cinco fundos estruturais: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão, o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). Em termos gerais, poderão aceder a estes financiamentos entidades públicas, empresas concessionárias e/ou entidades privadas.

Note-se, contudo, que os investimentos preconizados no PO CI apenas podem ser executados nas NUTS II Norte, Centro e Alentejo. Já a iniciativa *Portugal Inovação Social*, tal como se pode ler na RCM n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro, “reconhecendo o papel do terceiro setor em Portugal e visando promover um maior envolvimento da sociedade civil, o Governo pretende com esta medida estimular o aparecimento de soluções e modelos de intervenção inovadores, adequados a gerar novas respostas para problemas sociais prementes na área social, bem como em outras áreas de política pública, entre as quais a saúde, a justiça, a educação e a igualdade de género.” Neste sentido, é possível apresentar candidaturas de projetos de inovação e de empreendedorismo social, através: (i) do fundo para a inovação social, i.e., iniciativas e investimentos em inovação e empreendedorismo social – consolidados ou em disseminação – com recursos a empréstimos, bonificação de juros, prestação de garantias ou quase-capita; (ii) dos títulos de impacto social, i.e., financiamento reembolsável de soluções inovadoras na prestação de serviços públicos, enfocadas nos resultados e na redução de custos; e (iii) de programa de parcerias para o impacto, i.e., iniciativas de inovação e empreendedorismo social de elevado em fase inicial, como fundações e misericórdias, as quais recebem apoios não reembolsáveis (RCM n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro).

Em síntese, o conjunto de políticas e medidas analisadas entre 2005 e 2015 evidenciam que não existe uma rutura entre as medidas preconizadas pelos governos do PS (2005-2011) e da coligação PSD/CDS-PP (2011-2015). Os motes são, em ambos os casos, melhor gestão e organização (com impacto na presença do Estado na sociedade e na economia), maior flexibilidade, estímulo à liberdade de escolha, continuação da simplificação e desburocratização de processos e maior proximidade. É, por isso, que o PRACE teve continuidade no PREMAC; o *Simplex* nunca foi abandonado (p.e., no XIX Governo Constitucional falava-se frequentemente de uma nova edição deste programa); e um conjunto de medidas da ERSAAP sofreu avanços nos últimos quatro anos, mas que já estavam a ser implementadas. Recordando uma intervenção de João Figueiredo, Secretário de Estado da Administração Pública, em 2006, é possível corroborar a ideia que na última década assistimos a uma política de continuidade na forma como se gerem os serviços públicos. Na altura, afirmava que “as opções estratégicas

apontam para um Estado e uma Administração Pública mais eficientes e ajustados aos recursos do País. Apontam para uma Administração Pública menos produtora, no caso de certos serviços, e mais reguladora e fiscalizadora, mais próxima dos cidadãos e assegurando eficazmente o exercício dos seus direitos. (...) Muitas das nossas reformas se orientam no sentido de aproximar a gestão pública da gestão privada, acolhendo orientações para resultados, eficiência, economia, produtividade, qualidade dos serviços prestados. (...) O reforço da gestão, a procura da flexibilidade e o aumento do conhecimento estão no centro das nossas políticas” (Moreira, Jalali e Alves, 2008:209-212). Estas ideias – menos claras na análise do programa do XVII Governo Constitucional (*vide* Capítulo B) – estão em linha com a generalidade das políticas e medidas encetadas desde 2005, tal como as que se desenvolvem na maioria dos países da União Europeia. Por ventura, algumas delas foram executadas com maior intensidade nos últimos quatro anos, por influência da intervenção da *Troika*; contudo, outras já estavam previstas – em modos iguais ou similares – pelo anterior Governo Constitucional.

## **2.2. Políticas e estratégias públicas setoriais**

Apresentadas as principais políticas e estratégias gerais de serviços públicos, serão, em seguida, analisadas os quadros de referência setoriais em vigor para os casos de estudo selecionados. Para tal, serão sumariadas, para cada tipo de serviço público, as missões e a orgânica, as condições de acesso, as reorganizações de índole territorial desde 2005 (considerando o início de funções do XVII Governo Constitucional), a distribuição territorial, as áreas de influência e as políticas/orientações em curso.

### **2.2.1. Educação**

A educação é um dos domínios que é assegurado pelo Estado aos seus cidadãos, estando mencionado na Constituição da República Portuguesa. A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)<sup>52</sup> reafirma esses desígnios e estabelece os princípios organizativos da rede escolar. Neste diploma legal, o Estado compromete-se, em todos os

---

<sup>52</sup> Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. Alterada pelos seguintes diplomas legais: Lei n.º 115/97, de 19 de setembro; Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto; e Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto.

graus de ensino, a desenvolver uma política de “planeamento da rede de estabelecimentos escolares [que] deve contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, por forma a assegurar a igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens.” Contudo, na definição de rede escolar, além dos estabelecimentos públicos, são também incluídos os privados, cuja atividade é regulada e obrigatoriamente autorizada pelo Ministério da Educação e da Ciência (MEC). Na LBSE está expresso que o planeamento da rede escolar pública, na lógica da expansão ou encerramento de estabelecimentos, deverá considerar as iniciativas e escolas particulares e cooperativas existentes, de modo a promover a racionalização de meios e a qualidade do ensino. Ao longo dos anos, o planeamento e a gestão da rede escolar tem sido desconcentrado para entidades regionais (p.e., Direções Regionais de Educação) e mais recentemente, em competências específicas, para a escala municipal<sup>53</sup>.

#### *2.2.1.1. Formas de prestação do serviço*

Para o cumprimento das suas missões, existem diferentes graus de ensino, com algumas especificações, passíveis de serem desenvolvidos por diferentes entidades – públicas ou privadas – e, nalguns casos, com critérios específicos de localização e edificado (Quadro C-5). Existe ainda legislação específica para o ensino à distância<sup>54</sup>, a qual visa continuar a acompanhar os alunos que, por motivos de natureza diversa, não possam frequentar temporariamente a escola ou para alunos que devido à elevada mobilidade familiar não obtêm uma resposta adequada no tradicional método de ensino presencial (aplicável ao ensino escolar básico e secundário). No caso do ensino superior há diversas instituições que têm uma oferta formativa em regime *e-learning* e *b-learning*.

---

<sup>53</sup> Conforme consta na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; no DL n.º 144/2008, de 28 de julho; no DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro; e na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro; respetivas alterações dos diplomas legais mencionados, quando existam. Refira-se ainda que o DL n.º 7/2003, de 15 de janeiro, introduziu também a obrigatoriedade dos municípios elaborarem um novo instrumento de planeamento e ordenamento da rede escolar pública – a carta educativa – cujo principal objetivo era, no âmbito da descentralização de competências para as câmaras municipais, ajustar a oferta às necessidades/expetativas dos cidadãos. Para tal, a carta educativa tinha subjacente a necessidade de racionalizar o número de escolas, apostando numa maior complementaridade entre estabelecimentos de ensino. Adicionalmente, a criação de agrupamentos escolares e a elaboração de cartas educativas intermunicipais eram consideradas neste diploma legal.

<sup>54</sup> Portaria n.º 85/2014, de 15 de abril.

		OBJETIVOS POR GRAU DE ENSINO	INICIATIVA E LOCAIS/TIPOLOGIAS DE EDIFICADO
ENSINO ESCOLAR	ENSINO PRÉ-ESCOLAR	Visa complementar, numa lógica de cooperação, a ação da educação familiar. Este nível de ensino compreende crianças entre os três anos de idade e o seu ingresso no ensino escolar. A sua frequência era de natureza obrigatória para crianças a partir dos cinco anos (Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto), mas foi recentemente alterada para os quatro anos (Lei n.º 65/2015, de 3 de julho).	Instituições próprias, de iniciativa do poder central, regional ou local e de outras entidades (coletivas ou individuais), designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas, confessionais ou sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social. Pode ser ministrado em estabelecimentos de tipologias diversas, criados exclusivamente para o efeito ou onde se leciona o primeiro ciclo do ensino básico ou a educação extraescolar.
	BÁSICO	Organiza-se em três ciclos (o primeiro, de quatro anos; o segundo, de dois anos; e o terceiro, de três anos), que visam dotar as crianças de competências básicas e especializadas, conforme a evolução na hierarquia. Este nível de ensino é universal, obrigatório (até aos 18 anos de idade ou à conclusão do 12.º ano) e gratuito <sup>55</sup> , sendo iniciado geralmente aos seis anos (em casos excecionais, pode ser aos cinco anos). Pode ainda integrar modalidades especiais <sup>56</sup> e atividades de ocupação de tempos livres, como as atividades de enriquecimento curricular.	A iniciativa pode ser pública ou privada. Podem ser prestados em estabelecimentos com várias tipologias, as quais podem contemplar um ou mais ciclos do ensino básico. Em caso de necessidade, os estabelecimentos podem também ser partilhados entre o ensino básico e secundário. Note-se ainda que, do ponto de vista territorial, a organização da rede de ensino secundário deverá garantir, tanto quando possível, a maior diversidade possível de cursos, considerando os interesses locais ou regionais.
	SECUNDÁRIO	A sua organização é diferente consoante os objetivos – prosseguimento dos estudos ou integração no mercado de trabalho após a sua conclusão. Além das tradicionais escolas secundárias, existem também escolas profissionais e artísticas.	
	SUPERIOR	O ensino politécnico é, geralmente, mais especializado (p.e., tecnologia, artes e educação) do que o ensino universitário e estão associados aos interesses ou às especificidades regionais.	A iniciativa pode ser pública ou privada. Existem dois grandes tipos de estabelecimentos: (i) as universidades, constituídas por escolas, institutos ou faculdades diferenciados e ou por departamentos ou outras unidades, podendo ainda integrar escolas superiores do ensino politécnico; e (ii) as escolas politécnicas podem ser associadas em unidades mais amplas, com várias designações, segundo critérios de interesse regional e ou de natureza das escolas.
ENSINO EXTRA-ESCOLAR		Corresponde a atividades de alfabetização da população, de aperfeiçoamento de competências ou de reconversão profissional (p.e., Programa Novas Oportunidades, lançado no XVII Governo Constitucional). Dado a sua natureza diversificada, pode assumir várias modalidades.	A iniciativa pode pertencer a autarquias, a associações culturais e recreativas, a associações de pais, a associações de estudantes e organismos juvenis, a associações de educação popular, a organizações sindicais, as comissões de trabalhadores e a organizações cívicas e confessionais, entre outras. Não estão associados a tipologias específicas.

**Quadro C-5 – Objetivos, iniciativa e locais/tipologias de edificado para os diferentes níveis de ensino.**

Fonte: LBSE.

<sup>55</sup> A gratuidade corresponde às propinas, às taxas e aos emolumentos relacionados com a matrícula, a frequência e a certificação. Em casos específicos poderá ser requerido apoios para os livros e material escolar, o transporte, a alimentação e o alojamento.

<sup>56</sup> Estas modalidades contemplam a educação especial, a formação profissional, o ensino recorrente de adultos, o ensino a distância e o ensino português no estrangeiro.

### *2.2.1.2. Acesso aos serviços públicos*

A frequência do ensino pré-escolar e escolar (apenas básico e secundário) é obrigatório e, nesse sentido, os encarregados de educação têm de matricular os alunos numa escola reconhecida pelo MEC, independentemente de ser um estabelecimento público, privado ou cooperativo. Na rede pública de ensino, a atribuição da escola está associada à área de residência do agregado familiar do aluno, existindo alguns fatores preferenciais para a aceitação ou a renovação da sua matrícula (p.e., a frequência do estabelecimento no ano letivo anterior, a existência de necessidades educativas especiais permanentes ou a presença de irmãos a utilizar o mesmo estabelecimento). Todavia, existe a possibilidade de selecionar outra escola, que não a da sua área de residência. Nestas situações, a inscrição pode ser feita de forma condicional e a matrícula só se torna definitiva após colocação dos alunos da área de residência e carece de vagas sobrantes. No caso de existir uma oferta educacional similar na área de residência do agregado familiar, a administração pública não suporta quaisquer encargos que possam existir, como, por exemplo, o transporte do aluno. Já no caso do ensino superior, para as licenciaturas o acesso é feito anualmente através de um concurso nacional, em que os candidatos são selecionados em função do seu mérito (i.e., avaliações do secundário e das provas de ingresso) e das suas preferências/seleções, bem como do número de vagas para os cursos selecionados pelo candidato. No caso de pós-graduações, mestrados e doutoramentos é avaliado o mérito do candidato, mediante a sua apresentação de documentação à entidade que pretende frequentar.

### *2.2.1.3. Principais mutações na oferta entre 2005 e 2015*

Durante os XVII e XVIII Governos Constitucionais foram iniciadas reformas profundas na rede escolar, designadamente: (i) o alargamento da rede de educação pré-escolar, tornando-a obrigatória e aumentando o número de estabelecimentos, seja pela criação e gestão direta da administração pública local ou pela formalização de acordos com entidades da economia social<sup>57</sup>; (ii) o reordenamento do parque escolar, encer-

---

<sup>57</sup> Despacho n.º 9620/2009, de 7 de abril.

rando escolas do 1.º ciclo com menos de 21 alunos<sup>58</sup>; e (iii) a criação do Programa de Modernização do Parque Escolar do Ensino Secundário<sup>59</sup>.

Em 2011, com a assinatura do Memorando de Entendimento da *Troika*, não são sugeridas reformas profundas neste domínio. Capucha, Duarte e Estevão (2013:291) afirmam que o documento “é parco em referências à educação.” Contudo, ainda consta do documento que era expetável uma redução da despesa a rondar os 370 milhões de euros, tal como a criação de agrupamentos escolares. As principais medidas aqui apresentadas visavam, sobretudo, aspetos relacionados com a qualidade do ensino, o abandono escolar e a inserção no mercado de trabalho. Todavia, o memorando recomenda uma maior aposta no ensino profissional, o qual poderia fazer aumentar o número de escolas públicas a prestar esta oferta.

O governo em funções entre 2011 e 2015 prosseguiu algumas políticas do seu antecessor, designadamente a racionalização da oferta de escolas em territórios com baixo número de alunos, mas suspendeu o Programa de Modernização do Parque Escolar do Ensino Secundário. Segundo *Um Estado melhor*, as próximas ações passam por: (i) dotar os municípios com mais competências, através de delegação contratual, em novos ciclos de ensino e na gestão das escolas públicas existentes no seu concelho<sup>60</sup>; (ii) conceder maior autonomia às escolas, que lhes permita definir o seu projeto escolar em linha com as orientações nacionais (mediante contratos de autonomia) ou, em alternativa, a constituição de escolas independentes (as designadas escolas independentes); (iii) formalizar contratos de associação com entidades privadas, em terri-

---

<sup>58</sup> Portaria n.º 127-A/2007, de 25 de janeiro (ajustamento anual da rede escolar com a consequente criação, extinção e transformação de escolas). RCM n.º 44/2010, de 14 de junho (definição dos critérios de reordenamento da rede escolar). Esta política tinha como pressuposto a existência de uma relação direta entre a dimensão das escolas e o sucesso escolar, pelo que escolas com menos alunos têm maiores taxas de insucesso escolar. Esta política visava ainda racionalizar os agrupamentos de escolas, criando um projeto educativo comum e articulando entre os diferentes níveis de ensino.

<sup>59</sup> RCM n.º 1/2007, de 3 de janeiro. Tinha como objetivo a correção de problemas de construção, a melhoria das condições de habitabilidade, de segurança e de acessibilidade e adequação das condições espaço-funcionais, as quais ocorriam em vários espaços escolares, como as salas de aula, as bibliotecas os espaços e os espaços de convívio social.

<sup>60</sup> Este objetivo será testado já no ano letivo 2015/2016, em quinze municípios (Águeda, Amadora, Batalha, Cascais, Crato, Maia, Matosinhos, Mealhada, Óbidos, Oeiras, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Sousel, Vila de Rei e Vila Nova de Famalicão). Entre outros aspetos, os municípios terão competências para definir o plano estratégico educativo de âmbito municipal, manter e conservar as escolas e os equipamentos (p.e., informáticos e laboratoriais), gerir os processos de matrícula e a colocação dos alunos, definir o números de turmas e de alunos por turma, estabelecer o calendário e os horários escolares, organizar atividades extracurriculares e criar programas para inverter o abandono e o insucesso escolares.



tórios onde a oferta pública é reduzida e o insucesso escolar é maior; (iv) dar às famílias, num projeto gradual e a carecer de testes, maior liberdade de escolha no estabelecimento escolar a frequentar pelos seus educandos, concedendo-lhe cheques-ensino; (v) apostar no ensino profissional, aumentando para cerca de 50% o total de alunos do secundário que o frequentem (medida não balizada em nenhum horizonte temporal); e (vi) racionalizar a oferta formativa atualmente existente no ensino superior e, em simultâneo, criar um novo ciclo de ensino, com a duração de dois anos letivos, que forme *técnicos superiores profissionais*.

No contexto da reorganização do parque escolar, que originou o encerramento de várias escolas, importa salientar que, de acordo com um trabalho de investigação jornalística publicado a 4 de janeiro de 2014 no Jornal Público (“Escolas primárias encerradas desde 2005: O que são hoje?”), das 3959 escolas do 1.º ciclo que fecharam nos últimos nove anos, 22,5% não está a ser utilizada e 69,3% foi reconvertida para fins diversificados<sup>61</sup> e, nalguns casos, a propriedade foi transferida para privados. As restantes 9,2% das ex-escolas primárias encontram-se para venda, estão enquadradas na categoria “outros” ou não existe informação sobre a sua nova utilização.

#### *2.2.1.4. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência*

A rede escolar é composta, no total, por 8631 estabelecimentos de ensino, dos quais 6015 são públicos e 2616 são privados (Quadro C-6). Em termos gerais, constata-se que o setor público providencia aos cidadãos um maior número de estabelecimentos de educação, à exceção de jardins-de-infância e de escolas profissionais (em todas as NUTS II, o valor é maior na rede privada).

---

<sup>61</sup> Associação, clube, sociedade ou grupo (1055); Câmara Municipal ou Junta de Freguesia (599); Centros sociais e de convívio (309); Ensino ou Formação (267); Rancho, banda, grupo musical (102); Paróquia, Capela, Igreja ou Casa Mortuária (81); Instituições (77); Alojamento e habitação (76); Escuteiros (76); Museu, Teatro ou Biblioteca (54); Armazém, arrumações e arquivos (24); GNR, PSP, Proteção Civil ou Força Aérea (9); Café ou restaurante (8); e Centro de saúde (4).

		NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN- TEJO	ALGA- RVE	TOTAL
REDE PÚBLICA	JARDINS-DE-INFÂNCIA	408	618	143	170	36	1.375
	ESC. BÁSICAS	1.505	1.264	740	431	180	4.120
	ESC. BÁS. E SEC.	87	50	31	14	2	184
	ESC. SECUNDÁRIAS	85	83	80	33	16	297
	ESC. PROFISSIONAIS	12	8	5	4	3	32
	ESC. ARTÍSTICAS	3	1	3	0	0	7
	<b>TOTAL</b>	<b>2.100</b>	<b>2.024</b>	<b>1.002</b>	<b>652</b>	<b>237</b>	<b>6.015</b>
REDE PRIVADA	JARDINS-DE-INFÂNCIA	589	434	591	133	82	1.829
	ESC. BÁSICAS	93	64	232	15	16	420
	ESC. BÁS. E SEC.	57	32	39	1	5	134
	ESC. SECUNDÁRIAS	11	5	10	0	0	26
	ESC. PROFISSIONAIS	79	57	44	17	5	202
	ESC. ARTÍSTICAS	3	2	0	0	0	5
	<b>TOTAL</b>	<b>832</b>	<b>594</b>	<b>916</b>	<b>166</b>	<b>108</b>	<b>2.616</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>2.932</b>	<b>2.618</b>	<b>1.918</b>	<b>818</b>	<b>345</b>	<b>8.631</b>

**Quadro C-6 – Total de estabelecimentos de ensino pré-escolar e escolar, por tipo e por natureza, em Portugal continental e nas suas NUTS II (ano letivo 2014/2015).**

Fonte: DGEEC-MEC (Sítio da Internet).

No que diz respeito ao **ensino superior**, não foi possível obter os dados oficiais com o número exato de polos existentes em Portugal continental. Da recolha efetuada para esta investigação, contabilizaram-se 101 estabelecimentos, sendo 12 localizados no Norte, 31 no Centro, 39 em Lisboa, 13 no Alentejo e 16 no Algarve.

Realizando um rácio entre a população da NUTS II e o total de escolas, consoante o seu tipo, obtém-se um indicador que fornece um valor médio de população servida por esse tipo de equipamento. Em geral, nos níveis de ensino menos especializados (i.e., dos jardins-de-infância e às escolas secundárias) e nas redes pública e privada, há mais população afeta por escolas em Lisboa e no Algarve (Quadro C-7). Já no artístico e profissional a situação é diferente, refletindo, respetivamente, o menor número destas escolas por todo o território nacional (i.e., apenas 12 escolas artísticas) e também a sua natureza (i.e., a prevalência de mais escolas profissionais privadas).

		NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN- TEJO	ALGA- RVE	TOTAL
REDE PÚBLICA	JARDINS-DE-INF.	9043	3.767	19.733	4.455	12.528	7.307
	ESC. BÁSICAS	2.452	1.842	3.813	1.757	2.506	2.439
	ESC. BÁS. E SEC.	42.410	46.555	91.028	54.093	225.503	54.607
	ESC. SECUNDÁRIAS	43.408	28.045	35.273	22.949	28.188	33.830
	ESC. PROFISSIONAIS	307.474	290.969	564.375	189.326	150.335	313.988
	ESC. ARTÍSTICAS	1.229.894	2.327.755	940.625	n/aplic.	n/aplic.	1.435.374
	<b>TOTAL</b>	<b>1.757</b>	<b>1.150</b>	<b>2.816</b>	<b>1.162</b>	<b>1.903</b>	<b>1.670</b>
REDE PRIVADA	JARDINS-DE-INF.	6.264	5.363	4.775	5.694	5.500	5.494
	ESC. BÁSICAS	39.674	36.371	12.163	50.487	28.188	23.923
	ESC. BÁS. E SEC.	64.731	72.742	72.356	757.302	90.201	74.982
	ESC. SECUNDÁRIAS	335.426	465.551	282.188	n/aplic.	n/aplic.	386.447
	ESC. PROFISSIONAIS	46.705	40.838	64.134	44.547	90.201	49.741
	ESC. ARTÍSTICAS	1.229.894	1.163.878	n/aplic.	n/aplic.	n/aplic.	2.009.524
	<b>TOTAL</b>	<b>4.435</b>	<b>3.919</b>	<b>3.081</b>	<b>4.562</b>	<b>4.176</b>	<b>3.841</b>
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.258</b>	<b>889</b>	<b>1.471</b>	<b>926</b>	<b>1.307</b>	<b>1.164</b>

**Quadro C-7 – Número médio de habitantes por tipo de escola, em função do setor que a providencia (público ou privado) (ano letivo 2014/2015).**

Elaboração própria.

Nota de leitura: n/aplic. – não aplicável.

Importa mencionar que a variável apresentada no Quadro C-7 considera apenas a presença territorial do serviço público, não contemplando aspetos relacionados com a sua dimensão e produtividade, bem como as diferentes características do sistema de povoamento, as quais fazem, por exemplo, ter equipamentos com maior capacidade/lotação nas áreas metropolitanas (povoamento concentrado) e o inverso em territórios de baixa densidade (povoamento disperso). Esta questão é comum aos demais serviços públicos analisados nesta investigação. No caso da educação, os dados estatísticos disponibilizados pela DGEEC, INE, PorData<sup>62</sup> evidenciam que existem mais alunos, docentes e turmas na NUTS II Lisboa e, em seguida, no Algarve. Na situação oposta encontram-se as NUTS II Centro e Alentejo, respetivamente.

Em seguida, são analisadas as áreas de influência para cada tipo de estabelecimento de ensino da rede pública, através das estimativas de população por classes temporais (conforme a metodologia apresentada no ponto 4.2.2, do Capítulo A).

<sup>62</sup> Para corroborar esta tese, veja-se, p.e., as diferenças territoriais nos seguintes indicadores: Matriculados por nível de ensino (PorData); Proporção de estabelecimentos de ensino básico 1º ciclo com menos de 21 alunos (INE); e Docentes em exercício nos ensinos pré-escolar, básico e secundário (DGEEC).

Os **jardins-de-infância** e as **escolas básicas** apresentam uma elevada densidade por todo o Portugal continental (Figura C-3 e Anexos, Quadro H-10:419; e Figura C-4 e Anexos, Quadro H-11:420): no primeiro tipo de estabelecimentos, 54,2% da população tem um a *5 ou menos minutos* e 38,2% tem um entre *6 e 15 minutos*; no caso das escolas básicas continua a existir uma proximidade elevada, de 62,5% e 32,0% para os mesmos intervalos de tempo. Estes estabelecimentos de ensino estão mais próximos das populações nos contextos urbanos, registando-se o oposto em territórios envelhecidos e com dinâmicas demográficas recessivas (p.e., NUTS III Pinhal Interior Norte, Serra da Estrela ou Baixo Alentejo). Ainda assim, numa leitura à escala das NUTS II importa salientar a menor cobertura dos jardins-de-infância no Alentejo e no Algarve e no ensino básico a maior incidência no Centro e no Alentejo. Em comum, são as NUTS III do interior do país e com características mais rurais que apresentam estas características. Todavia, no caso específico do Alentejo há, em todos os serviços públicos de educação analisados, uma menor densidade da rede escolar, o que se deve às características do seu tipo de povoamento e sistema urbano.

As **escolas básicas e secundárias** estão associadas a duas lógicas diferenciadas, mas que têm impactos na sua repartição geográfica (Figura C-5 e Anexos, Quadro H-12:421): por um lado, no litoral do país, elas surgiram para colmatar as necessidades da população de há algumas décadas (a maior pressão sobre o Estado fez com que se tomasse esta opção, em vez de contruir escolas básicas e secundárias em separado); e, no interior do país, embora pudesse vigorar esta lógica, também existe situações em que tal se deve à racionalização da oferta (isto é, para ganhar benefícios de escala e para reduzir custos operacionais, concentram-se dois níveis de ensino num único estabelecimento). Os valores para Portugal continental demonstram que cerca de 28,3% dos cidadãos tem uma escola desta tipologia a *5 ou menos minutos* da sua habitação principal e 41,3% *entre 6 e 15 minutos*. Ainda assim, as NUTS II Centro, Alentejo e Algarve revelam a assimetria na distribuição espacial das escolas básicas e secundárias, sendo que, nestas três NUTS, o classe temporal com maior percentagem de população coberta é *entre os 16 e os 30 minutos*.

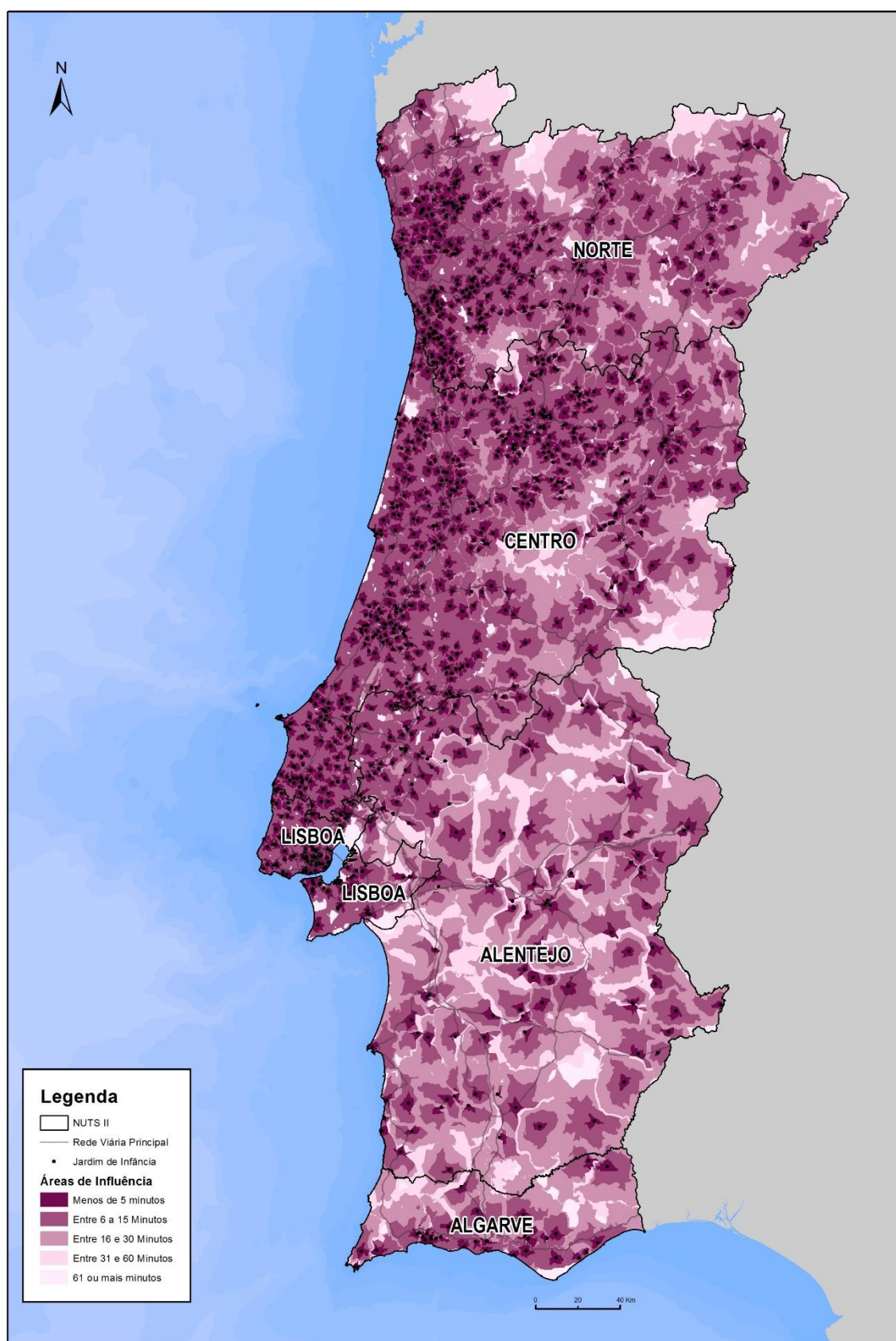
No que concerne ao **ensino secundário**, tal como o Quadro C-6 e a Figura C-6 (*vide* também Anexos, Quadro H-13:422) evidenciam, esta rede apresenta um número

mais elevado de escolas, pelo que, em Portugal continental cerca de 48,7% está servido por este equipamento *a 5 minutos ou menos* e 36,5% *entre 6 a 15 minutos*. Se as NUTS II Lisboa e Algarve se destacam por uma maior proximidade à população, o mesmo não acontece no Centro e no Alentejo. Nas NUTS III, as maiores distâncias estão associadas a Minho-Lima, Entre o Douro e Vouga, Douro (Norte), Pinhal Interior Sul, Pinhal Interior Norte (Centro), Baixo Alentejo e Lezíria do Tejo (Alentejo).

Em comum, os serviços públicos de educação compreendidos entre o pré-escolar e o secundário apresentam nos intervalos de tempo mais elevados percentagens de população residuais. Tomando como referência os valores médios de Portugal continental, a percentagem de população estimada que se localiza entre os 31 e os 60 minutos do estabelecimento mais próximo oscila entre os 1,0%-5,4% e entre os 0,0%-0,5% para 60 ou mais minutos.

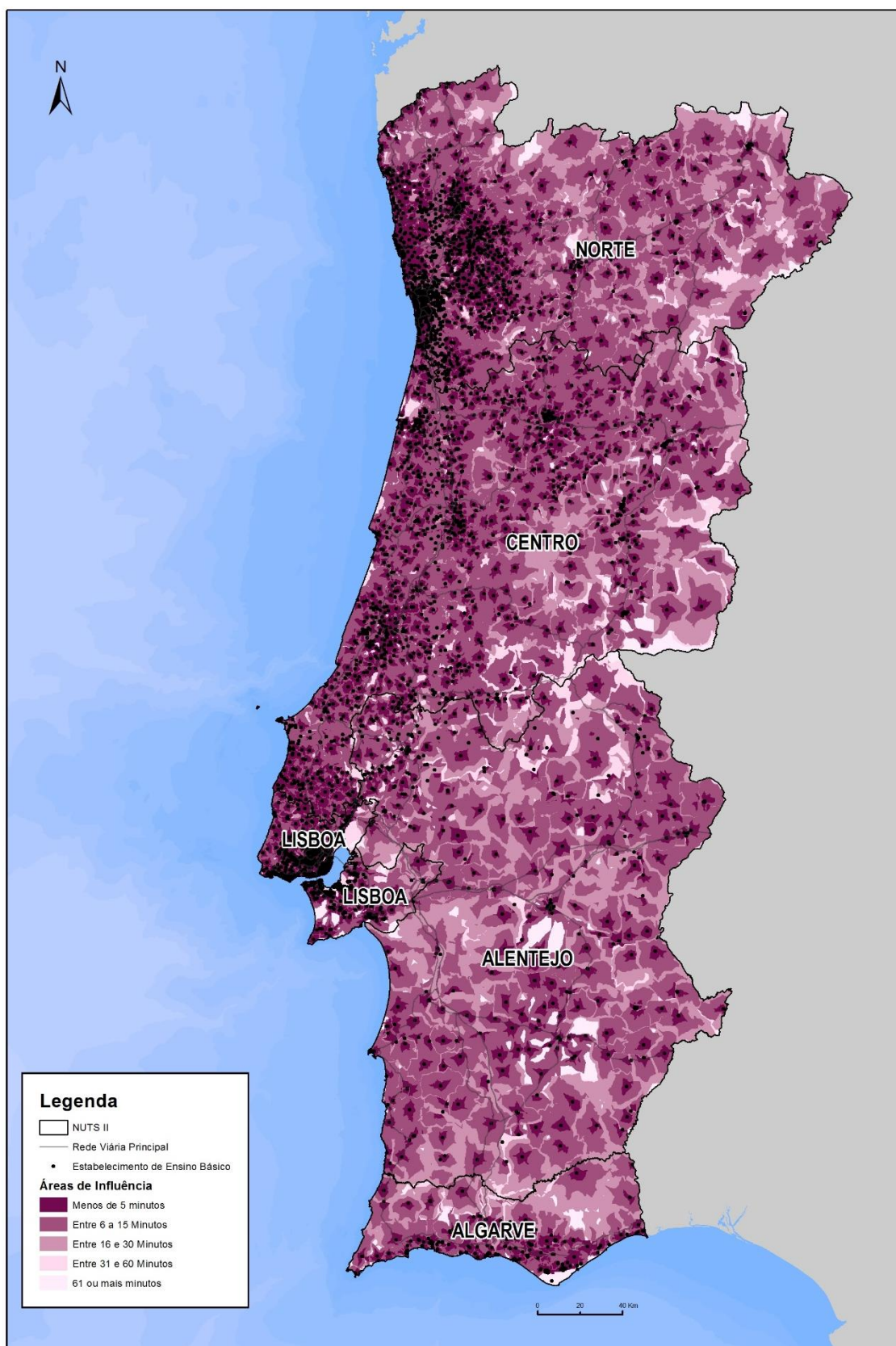
Já o **ensino profissional** provido pela rede pública apresenta, ao contrário dos estabelecimentos de ensino até agora analisados, uma maior concentração geográfica em torno das cidades de grande e de média dimensão, em especial nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e no Algarve (Figura C-7 e em Anexos, Quadro H-14:423). Neste contexto, o Algarve evidencia-se pela maior proximidade destes estabelecimentos (22,4% da população tem este serviço a 5 ou menos minutos; 26,3% tem entre 6 e 15 minutos), o que se justifica, em grande medida, pela importância que as atividades turísticas têm para a região e para a qual existe uma oferta consolidada. No território nacional destacam-se também as NUTS III Minho-Lima, Grande Porto, Douro, Baixo Mondego, Cova da Beira, Oeste, Grande Lisboa e Alto Alentejo, com valores percentuais mais elevados nas categorias 5 ou menos minutos e entre 6 a 15 minutos.

Com um reduzido número de estabelecimentos de **ensino artístico** em Portugal continental, verifica-se que mais de 75% da população residente se encontra a 16 ou mais minutos de distância de uma escola de ensino artístico (Figura C-8 e Anexos, Quadro H-15:424). Estando os referidos estabelecimentos localizados nas cidades de Lisboa (3), Coimbra (1), Porto (2) e Braga (1), as NUTS II Alentejo e Algarve e as NUTS III do interior do país apresentam uma elevada distância física e temporal.



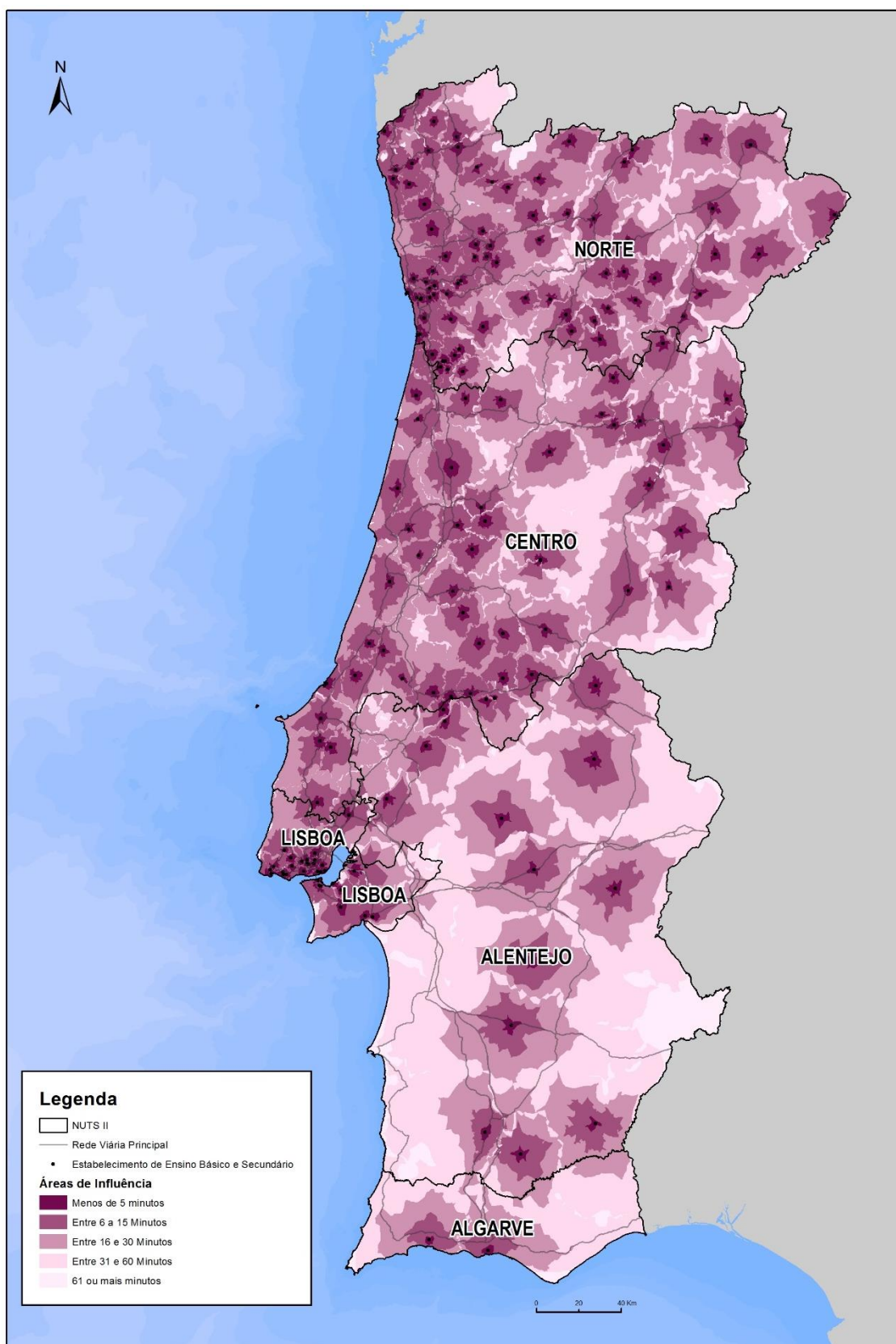
**Figura C-3 – Distribuição geográfica da rede pública de jardins-de-infância e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).**  
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da DGEEC-MEC (Sítio da Internet).





**Figura C-4 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino básico e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).**

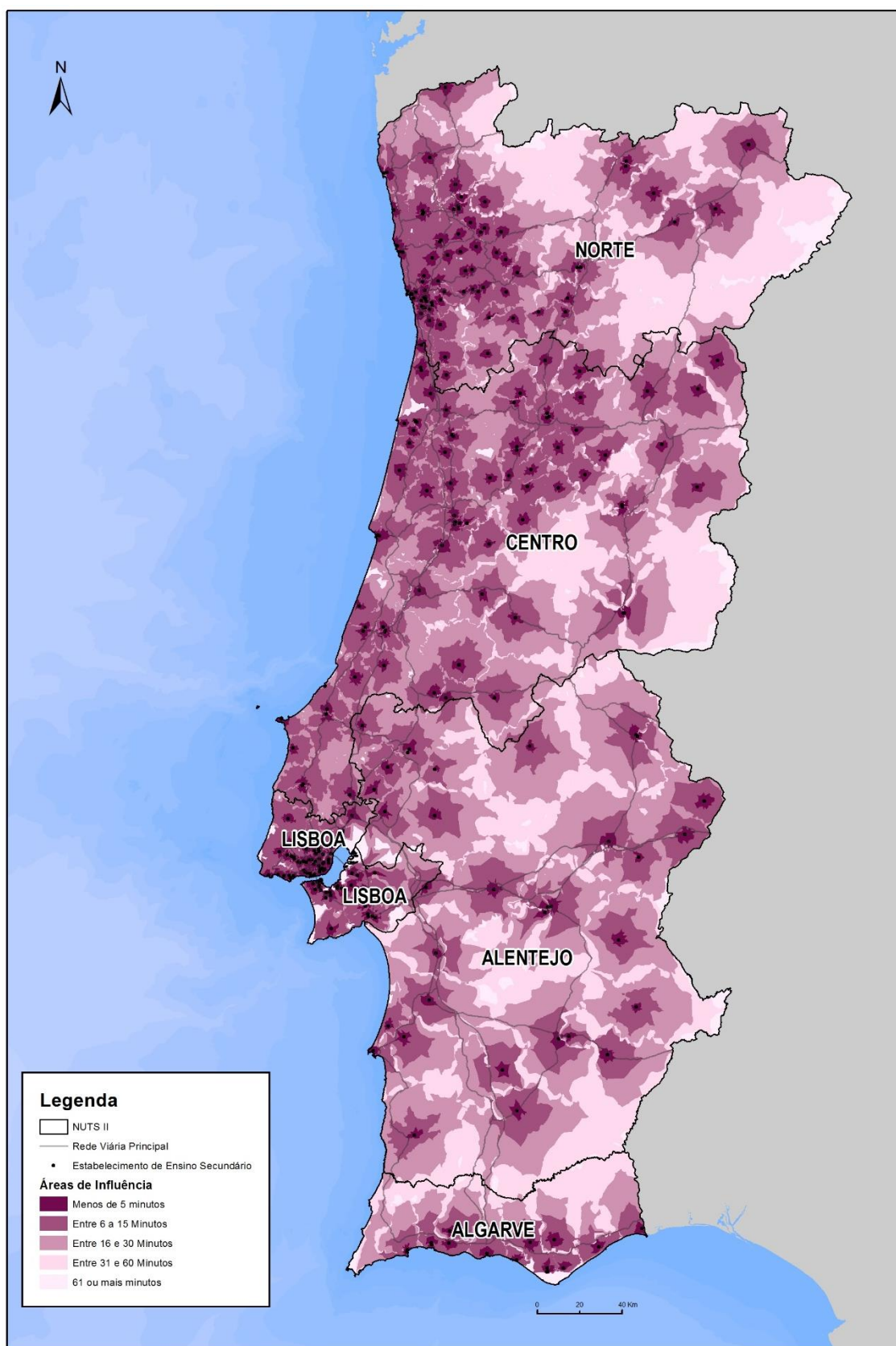
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da DGEEC-MEC (Sítio da Internet).



**Figura C-5 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino básico e secundário e respectivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).**

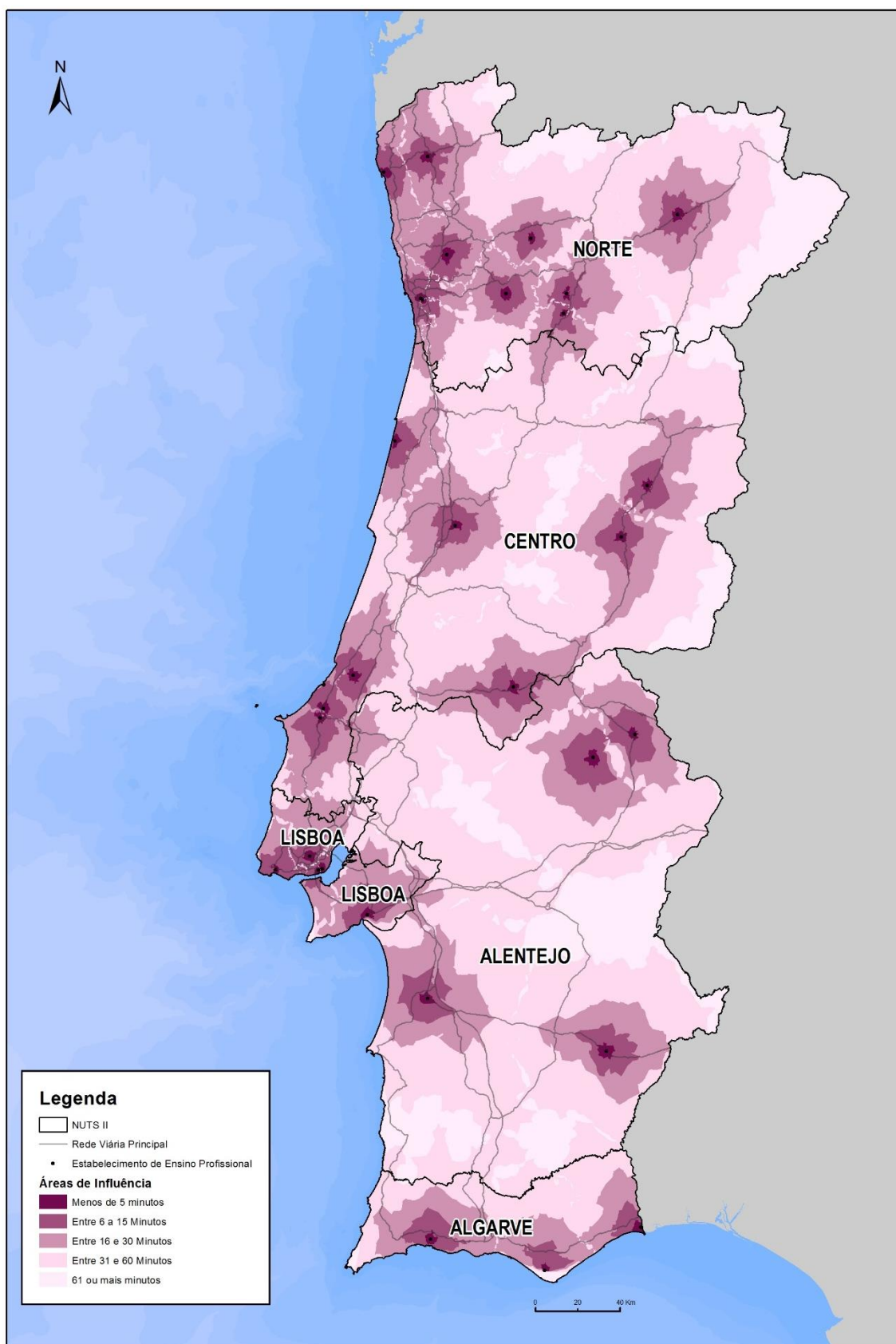
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da DGECC-MEC (Sítio da Internet).





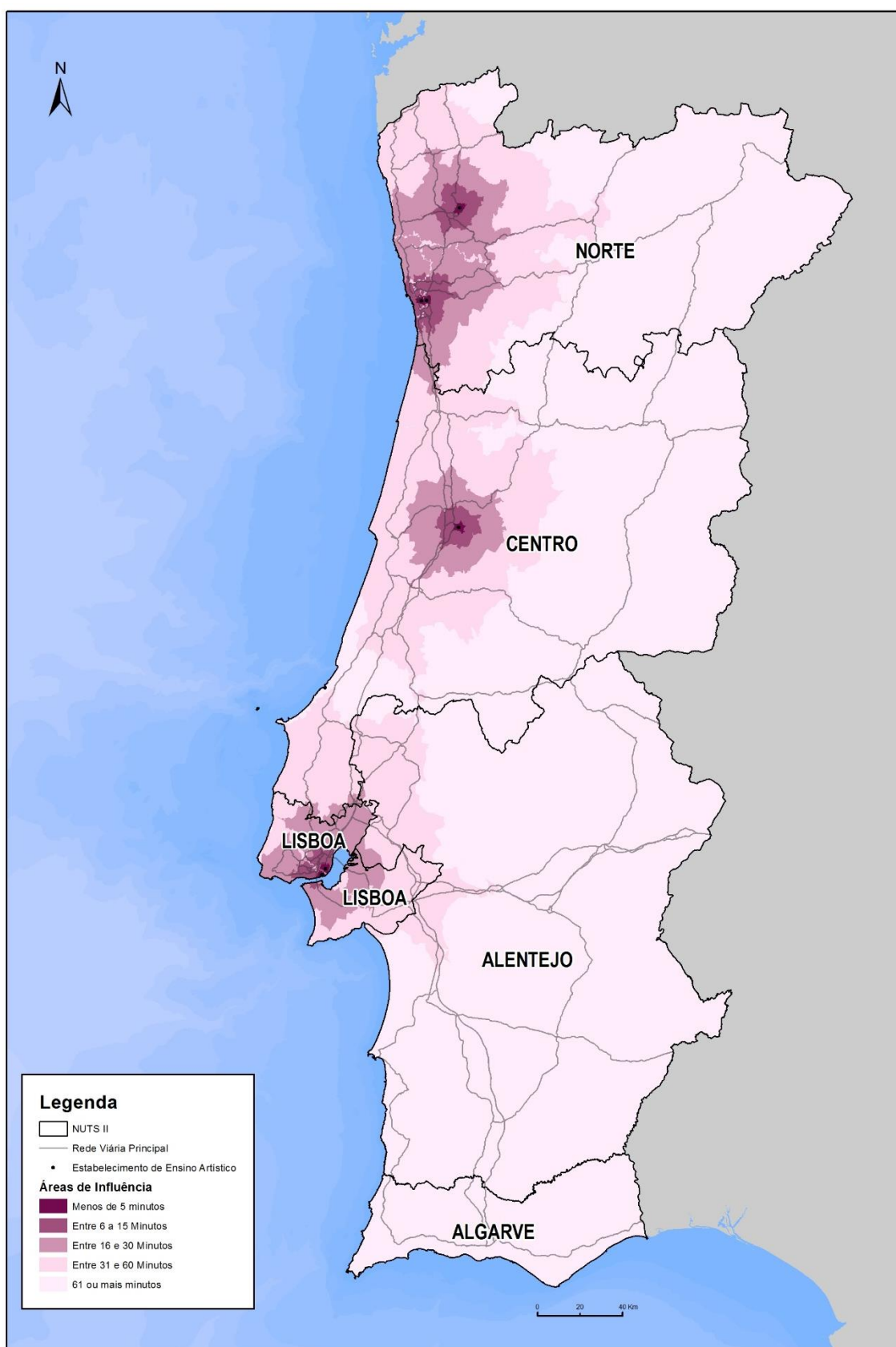
**Figura C-6 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino secundário e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da DGEEC-MEC (Sítio da Internet).



**Figura C-7 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino profissional e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).**

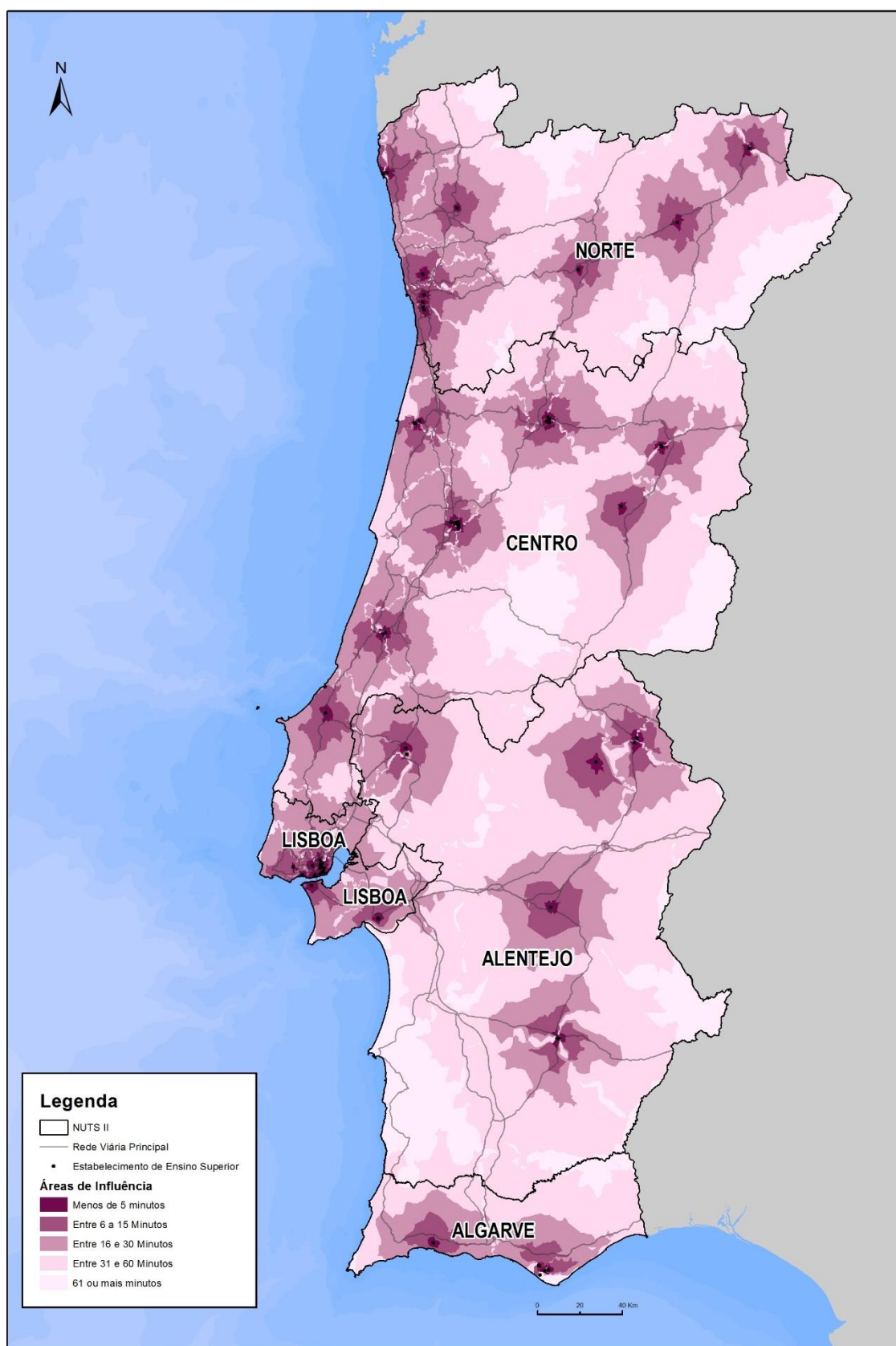
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da DGEEC-MEC (Sítio da Internet).



**Figura C-8 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino artístico e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da DGEEC-MEC (Sítio da Internet).





**Figura C-9 – Distribuição geográfica da rede pública de escolas de ensino superior e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (ano letivo 2014/2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da DGEEC-MEC (Sítio da Internet).

No que concerne à cobertura territorial do **ensino superior**, em Portugal continental, a maioria dos habitantes encontra-se entre *16 a 30 minutos* dos polos universitários ou politécnicos públicos (34,7%) e *entre 6 e 15 minutos* (30,6%) (Figura C-9 e Anexos, Quadro H-16:425). Apenas as NUTS II Lisboa e Algarve têm uma maior percentagem de população a *5 ou menos minutos* destes estabelecimentos (24,5% e 18,7%), com valores acima da média nacional (16,0%). Uma análise à escala das NUTS III permite verificar que, em geral, é junto ao litoral e às antigas capitais de distrito que há uma maior proximidade geográfica e temporal entre os cidadãos e as instituições de ensino superior. Regista-se todavia uma exceção no Alentejo, em que o seu litoral está relativamente distante deste tipo de serviços públicos, o que já não acontece no interior alentejano, devido aos polos de Évora e de Beja.

### 2.2.2. Saúde

Em Portugal existem três grandes sistemas de saúde: o Sistema Nacional de Saúde (SNS)<sup>63</sup>, de natureza pública e de acesso universal; e subsistemas de saúde públicos e privados<sup>64</sup>, disponíveis apenas a uma parte da população. Tal como na educação, a saúde também é um dos serviços públicos consagrados na Constituição da República Portuguesa de 1976. De acordo com Crisóstomo (2013:267), “o princípio da generalidade de cuidados de saúde a prestar pelo SNS manteve-se inalterado desde que foi consagrado, pela primeira vez, na Constituição da República Portuguesa de 1976. Este princípio impõe a garantia de prestação integrada de cuidados de saúde aos beneficiários do SNS (...) [em] todos os tipos de cuidados de saúde, sejam primários, diferenciados, continuados e paliativos.”

---

<sup>63</sup> O SNS tem um modelo integrado, em que a mesma entidade é responsável pelo financiamento, regulação e prestação do serviço. Todavia, este modelo assume também um carácter misto, com a complementaridade e o carácter concorrencial do setor privado e da economia social (p.e., hospitais público-privados e serviços convencionados).

<sup>64</sup> Os subsistemas de saúde públicos foram criados em várias organizações estatais ou cooperativistas (p.e., ministérios, empresas bancárias e seguradoras) e dos quais são exemplos a Assistência na Doença aos Servidores civis do Estado (ADSE) e o Sistema de Assistência Médico-Social (SAMS). Estima-se que cerca de 20% da população esteja integrada nestes subsistemas de saúde. Já os subsistemas de saúde privados são de adesão voluntária e é um mercado dominado por um reduzido grupo de empresas seguradoras, com uma oferta comercial variada. De acordo com a Associação Portuguesa de Seguradores (APS) existiam, em 2008, 2.178.149 indivíduos cobertos com este tipo de seguros. Note-se que apesar dos subsistemas de saúde apenas prestarem cuidados de saúde aos seus subscritores, no SNS todos os cidadãos – integrados ou não integrados noutros subsistemas de saúde – pode recorrer a ele.

A Lei de Bases da Saúde (LBS)<sup>65</sup> apresenta dois pressupostos de base territorial que importa destacar. Por um lado, o diploma legal refere que “é objetivo fundamental obter a igualdade dos cidadãos no acesso aos cuidados de saúde, seja qual for a sua condição económica e onde quer que vivam, bem como garantir a equidade na distribuição de recursos e na utilização de serviços.” Por outro lado, define que “o sistema de saúde assenta nos cuidados de saúde primários, que devem situar-se junto das comunidades.” Contudo, como adverte Cunha Silva (2007:323), “em matéria de justiça e equidade no acesso aos mesmos [serviços de saúde] continua a haver alguns défices em relação aos parceiros europeus.”

#### 2.2.2.1. *Formas de prestação do serviço*

A rede de atendimento presencial do SNS é constituída por *cuidados primários, cuidados hospitalares, cuidados continuados e integrados e serviços convencionados* (embora possam ser adotadas outras nomenclaturas), sendo também complementada por serviços informativos de prevenção (p.e., através de portais *online* e de ações nos meios de comunicação social), por serviços de diagnóstico e, se necessário, de reenaminhamento (p.e., Linha telefónica Saúde 24) e por serviços de emergência médica (p.e., Centro de Orientação de Doentes Urgentes (CODU) do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM), vulgarmente conhecida por linha de socorro 112). Mais recentemente surgiu a Plataforma de Dados da Saúde (PDS)<sup>66</sup> que, mediante registo prévio do cidadão, permite a marcação de consultas, a solicitação de medicação frequente, a consulta da inscrição para cirurgia e o pedido de isenção de taxas moderadoras. A PDS reúne ainda o histórico clínico do utente, que facilita a partilha de informação entre diferentes organizações. Em seguida, são apresentadas as principais características de quatro grandes grupos de serviços públicos de saúde levados em consideração nesta investigação.

---

<sup>65</sup> Lei n.º 48/90, de 24 de agosto. Alterada pela Lei n.º 27/2002, de 08 de novembro.

<sup>66</sup> Acessível através do sítio da internet <https://servicos.min-saude.pt/utente/>.

#### 2.2.2.1.1. Cuidados primários

Desde a sua criação, os centros de saúde nunca alcançaram os objetivos pretendidos, apesar das várias reformas legislativas encetadas. Nesse sentido, em 2006, surgiram as Unidades de Saúde Familiar (USF). Este formato permitiu o aumento do número de portugueses com médico de família atribuído. Os cuidados primários de saúde estão atualmente organizados em torno de Agrupamentos de Centros de Saúde do SNS (ACES), definidos na legislação que os fundamenta<sup>67</sup> como “serviços de saúde com autonomia administrativa, constituídos por várias unidades funcionais, que integram um ou mais centros de saúde” e os quais são serviços desconcentrados da respetiva Administração Regional de Saúde (ARS). A sua missão é garantir a prestação de cuidados de saúde primários à população de determinada área geográfica. Do ponto de vista funcional, os ACES podem ser constituídos pelas unidades apresentadas (conforme DL n.º 28/2008, de 22 de fevereiro). Podem ainda ser constituídas outras unidades ou serviços que se demonstrem necessários, mediante aprovação por despacho do Ministro da Saúde (MS).

#### 2.2.2.1.2. Cuidados hospitalares

Os diferentes grupos de hospitais distinguem-se entre si pela complexidade da resposta oferecida à população servida, garantindo a proximidade e a hierarquização da prestação de cuidados. Como sintetiza Nogueira da Silva (2008:8), “desde os anos 90 têm surgido várias experiências, com o objetivo de melhorar a organização, estabelecer a liderança e responsabilização, e combater o desperdício, entre as quais a implementação de regras de gestão privada em hospitais públicos, com gestores públicos (no Hospital de S. Sebastião [em Santa Maria da Feira], e no Hospital do Barlavento Algarvio [em Portimão]). Foi também concedida a gestão de um hospital público (o Hospital Fernando da Fonseca [na Amadora]) a um grupo privado. Deu-se ainda a transformação de diversos hospitais públicos em hospitais SA [Sociedade Anónima] de capital exclusivamente público e, posteriormente, em hospitais EPE [Entidade Pública Empresarial] (em que estão também a ser transformados os hospitais do Setor Público Administrativo). Finalmente, foi criada a possibilidade de recurso a parcerias público-

---

<sup>67</sup> DL n.º 28/2008, de 22 de fevereiro. Alterado pelo DL n.º 137/2013, de 7 de outubro.

privadas como enquadramento para a construção, equipamento e gestão de novos hospitais – com ou sem gestão clínica – no quadro do SNS.”

#### 2.2.2.1.3. Cuidados continuados e integrados

A Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI)<sup>68</sup> foi criada em 2006 e tem com principal objetivo prestar cuidados a doentes que estejam numa situação de dependência, independentemente da sua idade. Este modelo resulta de um trabalho conjunto entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) e o MS, sendo ainda formado por instituições públicas e privadas que prestam cuidados continuados de saúde e apoio social. A RNCCI é assegurada por quatro tipos de unidades e equipas (Unidades de Internamento, Unidades de Ambulatório, Equipas Hospitalares e Equipas Domiciliárias). As unidades criadas no âmbito da RNCCI podem partir da iniciativa: (i) de entidades públicas (obrigatoriamente com autonomia administrativa e financeira, mas com autonomia patrimonial facultativa); (ii) de instituições particulares de solidariedade social e equiparadas ou instituições que prossigam objetivos idênticos; (iii) de entidades privadas com fins lucrativos; ou (iv) de centros de saúde do SNS. Depois do despacho de criação emitido pelo MTSS e pelo MS, é determinado o local de implementação, podendo ser criada uma estrutura de raiz para o efeito ou, em alternativa, adaptando ou reconvertendo espaços existentes. Em função das necessidades e das valências das redes existentes no território, as unidades podem distinguir-se pelas patologias e podem organizar-se internamente segundo os graus de dependência dos doentes.

#### 2.2.2.1.4. Serviços convencionados

Desde meados da década de 80 que o Estado contratualiza com entidades de natureza privada a prestação de serviços de saúde. A legislação vigente define os serviços convencionados<sup>69</sup> como um contrato firmado entre o MS, através da Direcção-

---

<sup>68</sup> DL n.º 101/2006, de 6 de junho.

<sup>69</sup> DL n.º 97/98, de 18 de abril (estabelece o regime de celebração das convenções referido na LBS). Contudo, há várias referências aos serviços de convenções no Estatuto do SNS e existe um Regime Jurídico das Convenções de Saúde (DL n.º 139/2013, de 9 de outubro).



Geral da Saúde (DGS) ou das Administrações Regionais de Saúde (ARS), e as pessoas privadas (singulares ou coletivas), com o propósito de prestar cuidados de saúde em articulação com o SNS, considerando-se integrados na sua rede. Geralmente, as empresas realizam exames laboratoriais, exames de imagem e fisiologia, hemodiálise, endoscopia e medicina física e de reabilitação. Na génese da criação dos serviços convencionados estão três necessidades: (i) a prontidão, a continuidade e a qualidade requerida na prestação de cuidados de saúde; (ii) a obtenção de ganhos de eficiência na distribuição e na afetação dos recursos do SNS, através da adoção de modos de gestão flexíveis e de mecanismos concorrenciais; e (iii) a garantia da equidade no acesso dos utentes aos cuidados de saúde. Do ponto de vista de localização e de concentração espacial, estas unidades seguem as lógicas privilegiadas pelo setor privado.

#### 2.2.2.2. Acesso aos serviços públicos

O SNS tem uma organização funcional que, em teoria, apresenta uma ordem de precedência na utilização, mas que não é respeitada nos cuidados primários e hospitalares. Esta situação materializa-se em dificuldades de gestão da rede de saúde, em especial quando existem picos de doenças sazonais (p.e., surtos grupais). Os motivos são vários e vão desde a ausência de médico de família, a vontade de obter uma consulta sem esperar demasiado tempo (designadas de *falsas urgências*) ou às carências ou às deficiências da rede de cuidados primários<sup>70</sup>. Os cuidados de saúde primários devem ser o primeiro centro de contacto para a resolução de problemas médicos, sazonais ou permanentes, bem como para o contacto com o médico de família e a prescrição médica de medicamentos, de exames e de serviços convencionados ou à emissão de documentos relacionados com o estado de saúde (p.e., baixa médica ou atestado de ro-

---

<sup>70</sup> A este propósito urge referir que, de acordo com as notícias avançadas pela comunicação social e confirmadas pelo Ministro da Saúde, Paulo Macedo, o *Relatório Anual sobre o Acesso a Cuidados de Saúde nos Estabelecimentos do SNS e Entidades Convencionadas de 2014* (ainda não disponível para consulta pública à data desta pesquisa) revela que houve um aumento generalizado de consultas e cuidados nos cuidados primários, nos hospitais e nos cuidados continuados e integrados; ainda há cerca de 1,5 milhões de cidadãos sem médico de família atribuído; e quase 41% das consultas de urgência em hospital, após a triagem de Manchester, receberam pulseiras que indicam que poderiam ter sido tratados noutro local, designadamente nos cuidados de saúde primários (*falsas urgências*).

bustez física/aptidão psicológica)<sup>71</sup>. Caso exista necessidade ou incapacidade de resolver o problema de saúde, esta entidade reencaminha o paciente para o hospital que lhe está territorialmente afeto ou que tenha uma determinada especialidade. Atualmente existem várias alternativas que podem evitar a deslocação aos centros de saúde, como a linha de atendimento telefónico *Saúde 24* ou o pedido de receituário médico de uso habitual sem a realização de uma consulta (p.e., através de pedido por formulário). Já os cuidados hospitalares têm uma componente de urgência médica e outra de especialidades. É nestes estabelecimentos que se realizam alguns dos exames médicos especializados, cirurgias e internamentos. Muitas vezes verifica-se uma resistência da população à utilização de alguns meios alternativos (p.e., *Saúde 24*) e tradicionais (p.e., USF), aumentando o número de atendimentos nos hospitais, com impactos nos custos para a administração pública e com atrasos que se podem registar no atendimento e estão fora do âmbito de competências dos hospitais. Para tentar inverter este problema (e, mais recentemente, para obter maior financiamento para o setor da saúde), o aumento das taxas moderadoras tem sido uma das políticas mais adotadas pelos vários governos. O acesso aos cuidados continuados e integrados e aos serviços convencionados está regulado, na medida em que são utilizados apenas por prescrição médica. Existe ainda a possibilidade de médicos ou enfermeiros se deslocarem periodicamente à habitação do doente, o que pode envolver unidades dos cuidados primários ou dos cuidados continuados e integrados.

#### *2.2.2.3. Principais mutações na oferta entre 2005 e 2015*

Nos XVII e XVIII Governos Constitucionais, um dos eixos centrais da política de saúde passou pela reforma e pela tentativa de dotar os cuidados de saúde primários mais acessíveis aos cidadãos, aumentando a sua procura como primeira opção, em detrimento dos hospitais. Esta política teve como principais marcos a reconversão dos centros de saúde em USF, dotando-as de novas valências (p.e., saúde oral e consultas especializadas) e articulando-as com os demais serviços da rede de saúde. Na prática, estas unidades permitiram aumentar a cobertura de médicos de família (Crisóstomo

---

<sup>71</sup> Note-se, por exemplo, que a legislação vigente fundamenta que “os centros de saúde devem assegurar aos utentes a máxima acessibilidade possível, nomeadamente através do princípio de atendimento no próprio dia e marcação de consultas para hora determinada.”

(2013) refere um aumento de 570.000 utentes com médico de família, desde 2006). Não houve reestruturações hospitalares com impactos territoriais significativos, tendo ainda sido criada a RNCCI. No seu segundo mandato, a sustentabilidade económico-financeira do SNS ganhou maior importância.

As recomendações da *Troika*, em 2011, foram também nesse sentido, relacionando-a com a política do medicamento. No que concerne às redes de atendimento, apenas há referências aos cuidados primários e aos centros hospitalares. No primeiro caso, o documento recomenda um aumento de USF e a garantia de maior número de médicos em territórios menos favorecidos, de modo a reduzir as assimetrias territoriais no acesso e utilização de serviços de saúde e atribuir mais médicos de família. Já no que concerne aos hospitais, a *Troika* defende a reorganização e racionalização baseada na concentração e na especialização dos serviços, num modelo de gestão hospitalar conjunto. De referir ainda que algumas das valências dos hospitais poderiam ser transferidas para USF. No entender de Crisóstomo (2013), as políticas da *Troika*, ao incidirem sobre o financiamento e a cobertura/o acesso de serviços de saúde, pode ter implicações diversas, que se estendem, desde logo, na universalidade e equidade do serviço e poderá fazer com que as populações mais fragilizadas adiem tratamentos, por faltas de verbas, tendo de receber posteriormente tratamentos mais avançados, em fases mais críticas da doença e mais dispendiosas para o erário público. Ainda assim, a autora reconhece que existem situações onde as medidas recomendadas pela *Troika* permitem obter ganhos de eficácia e de eficiência, pelo que “a política de partilha de custos deve ser cuidadosamente projetada para minimizar as barreiras em termos de acesso” (Crisóstomo, 2013:275).

De acordo com *Um Estado Melhor*, o modelo do SNS não responde às atuais necessidades da população, que tem condições de vida e de higiene muito diferentes aquando da sua criação. Contudo, o documento refere que “não se pode fugir à questão do insuficiente financiamento global do sistema de saúde, da escassez de profissionais, da pressão demográfica e da gestão de unidades desadequadas em termos clínicos, geográficos e com necessidades de modernização. A sustentabilidade do SNS não é um objetivo em si, mas um meio para que Portugal possa continuar a oferecer um serviço de acesso universal” (Governo de Portugal, 2014:88-9). Com as várias me-

didadas propostas para o setor da saúde, pretende-se: (i) garantir a existência de maior eficiência promotora da sustentabilidade a médio e a longo prazo, sem que tal coloque em causa a efetividade dos serviços prestados; (ii) reforçar a proximidade entre os cidadãos e os serviços de saúde primários públicos, de modo a reduzir as iniquidades sociais e territoriais existentes; (iii) aumentar, em simultâneo, a rede de serviços de cuidados continuados (note-se que estes dois últimos aspetos referidos podem contribuir para ajustar a oferta face à procura, bem como minimizar a pressão exercida sobre estes serviços pelos “casos sociais”, como, por exemplo, internamentos com uma maior duração temporal em função da gravidade do problema de saúde diagnosticado); (iv) promover uma reforma dos cuidados hospitalares, que fomente a sua sustentabilidade e aumente a qualidade do serviço prestado; (v) estimular a atração e fixação de recursos humanos qualificados em territórios onde existam mais carência de pessoal médico; (vi) incentivar a participação de entidades privadas e do setor social na provisão de serviços públicos de saúde, através de novos formatos de parceria, da exploração do atual parque hospitalar e da maior desburocratização da entrada de privados em domínios específicos, como nos meios complementares de diagnóstico e terapêutica; e (vii) reformar a arquitetura do ministério e dos demais órgãos que tutelam a saúde pública, para eliminar redundâncias e obter ganhos de eficiência (Governo de Portugal, 2014).

#### *2.2.2.4. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência*

A oferta pública dos serviços de saúde analisados envolve 3684 estabelecimentos, sendo o maior número de cuidados primários (2024) e o menor de cuidados hospitalares (130) (Quadro C-8). A repartição espacial destes equipamentos revela que as NUTS II Centro e Norte são, no total, as que têm maior número de unidades de saúde, seguindo-se Lisboa, Alentejo e Algarve. Contudo, como se pode verificar no Quadro C-8, consoante o tipo de cuidado de saúde existem diferentes padrões geográficos (p.e., é no Centro que existem mais cuidados continuados e integrados e em Lisboa que há um maior número de serviços convencionados).

	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN-TEJO	ALGA-RVE	TOTAL
<b>CUIDADOS PRIMÁRIOS</b>	555	808	215	359	87	2.024
<b>CUIDADOS HOSPITALARES</b>	43	40	35	7	5	130
<b>CUIDADOS CONTINUADOS E INTEGRADOS</b>	98	109	37	46	19	309
<b>SERVIÇOS CONVENCIONADOS</b>	364	237	525	66	29	1.221
<b>TOTAL</b>	<b>1.060</b>	<b>1.194</b>	<b>812</b>	<b>478</b>	<b>140</b>	<b>3.684</b>

**Quadro C-8 – Número de equipamentos da rede pública de saúde, por tipo, em Portugal continental e nas suas NUTS II (2015).**

Fontes: Portal da Saúde e ACSS (Sítios da Internet).

O valor médio da população residente por equipamento de saúde demonstra que o Alentejo e o Centro têm unidades de cuidados primários e de cuidados continuados e integrados com menos população afeta (Quadro C-9), o que se relaciona com a sua menor dimensão e a forma como a população se distribui no território, em especial no interior dessas NUTS II, ao contrário do que acontece em Lisboa, com um povoamento mais concentrado, e no Norte. Já nos centros hospitalares, Lisboa, Norte e Algarve têm valores próximos, destacando-se o Alentejo pelo maior rácio de população por centro hospital (108.186/por centro hospitalar) e o Centro pelo oposto (58.194/por centro hospitalar)<sup>72</sup>. Por fim, no que concerne aos serviços convencionados destacam-se Algarve, Alentejo e Centro, com mais habitantes por unidade.

	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN-TEJO	ALGA-RVE	TOTAL
<b>CUIDADOS PRIMÁRIOS</b>	6.648	2.881	13.125	2.109	5.184	4.964
<b>CUIDADOS HOSPITALARES</b>	85.807	58.194	80.625	108.186	90.201	77.289
<b>CUIDADOS CONTINUADOS E INTEGRADOS</b>	37.650	21.356	76.267	16.463	23.737	32.517
<b>SERVIÇOS CONVENCIONADOS</b>	10.136	9.822	5.375	11.474	15.552	8.229
<b>TOTAL</b>	<b>3.481</b>	<b>1.950</b>	<b>3.475</b>	<b>1584</b>	<b>3.221</b>	<b>2.727</b>

**Quadro C-9 – Número médio de habitantes por equipamento de saúde, por tipo (2015).**

Elaboração própria.

Focando a análise na percentagem de população residente em função do tempo de deslocação ao equipamento mais próximo da rede pública de saúde, constata-se

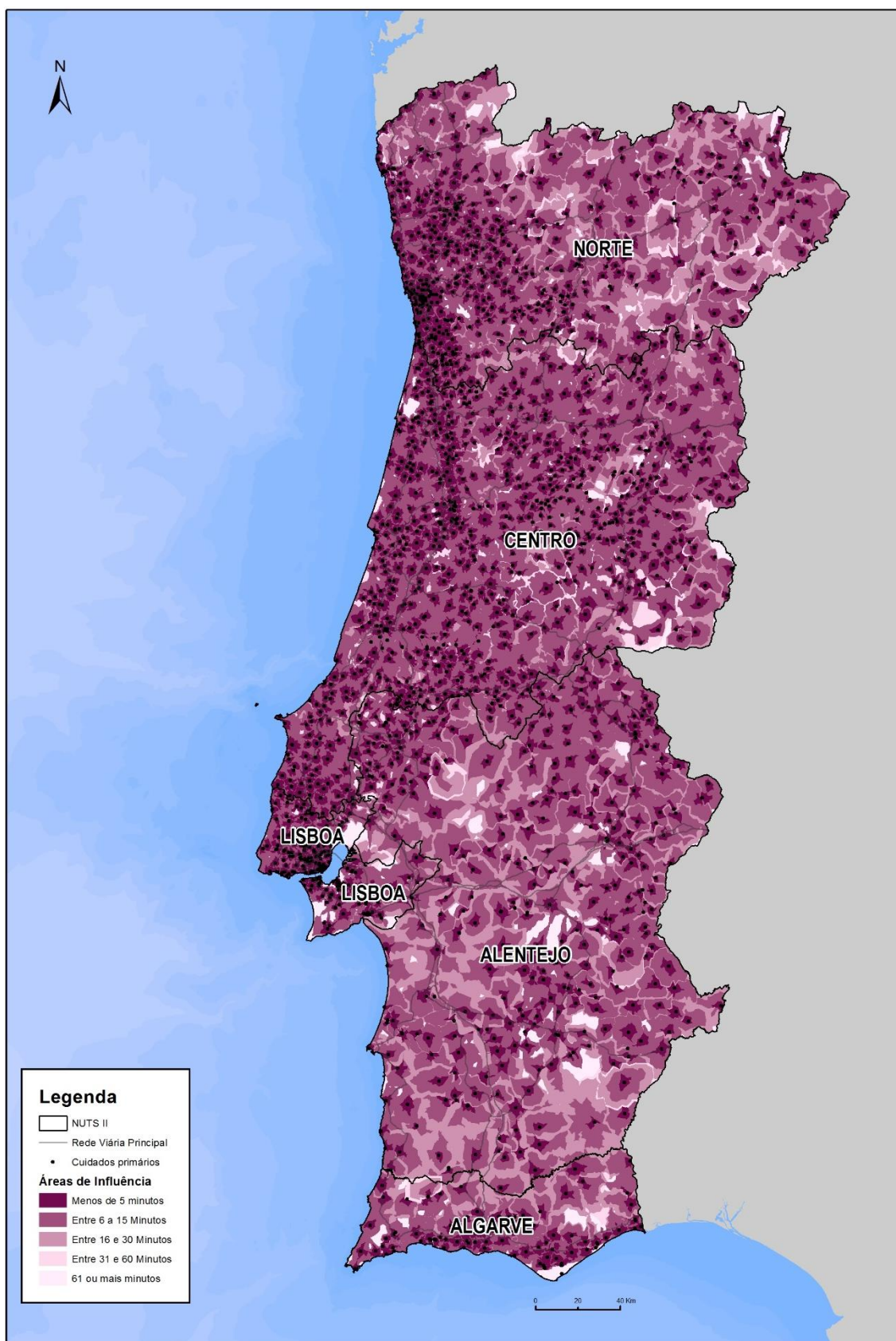
<sup>72</sup> Para a verificação das questões relacionadas com as diferenças territoriais associadas à dimensão e produtividade dos equipamentos de saúde, designadamente dos cuidados de saúde primários e hospitalares, pode ter-se como exemplo as seguintes variáveis estatísticas: Consultas por especialidade médica, lotação e serviços de urgência para os centros de saúde e hospitais; Hospitais gerais e especializados – número e lotação; Pessoal ao serviço nos centros de saúde e nos hospitais (PorData). Para os demais serviços públicos de saúde analisados nesta investigação não há dados estatísticos que permitam atestar esta ideia.

que 69,6% da população de Portugal continental está a *5 ou menos minutos* de cuidados primários e 27,3% está *entre 6 e 15 minutos*. Estes valores são menores nos cuidados hospitalares (24,4% e 45,7%, respetivamente), cuidados continuados integrados (28,7% e 47,8%) e serviços convencionados (48,5% e 33,8%).

No que diz respeito aos **serviços de cuidados primários**, Lisboa apresenta uma maior cobertura destes serviços, com apenas 0,5% da população a *16 ou mais minutos* de distância. Seguem-se o Norte e o Centro, os quais revelam assimetrias entre o litoral e o interior (Figura C-10 e em Anexos, Quadro H-17:426). O Alentejo é a NUTS II com menor abrangência territorial desta rede (50,8% reside a *5 ou menos minutos* e 39,5% *entre 6 e 15 minutos*, o que significa que quase 10% da população está a *16 ou mais minutos* dos estabelecimento mais próximo), destacando-se pela menor oferta as NUTS III Alentejo Litoral e Baixo Alentejo.

Os **cuidados hospitalares** revelam os mesmos padrões em relação às NUTS II e III em que existe uma maior proximidade geográfica (Figura C-11 e Anexos, Quadro H-18:427). Contudo, a classe dominante é outra – *entre 5 e 15 minutos*, à exceção do Alentejo, que é *entre 16 e 30 minutos*. Para este tipo de serviços de saúde, as NUTS II com uma débil área de influência são Minho-Lima, Tâmega (NUTS II Norte), Pinhal Interior Sul, Pinhal Interior Norte (NUTS II Centro), Alentejo Litoral e Lezíria do Tejo (NUTS II Alentejo).

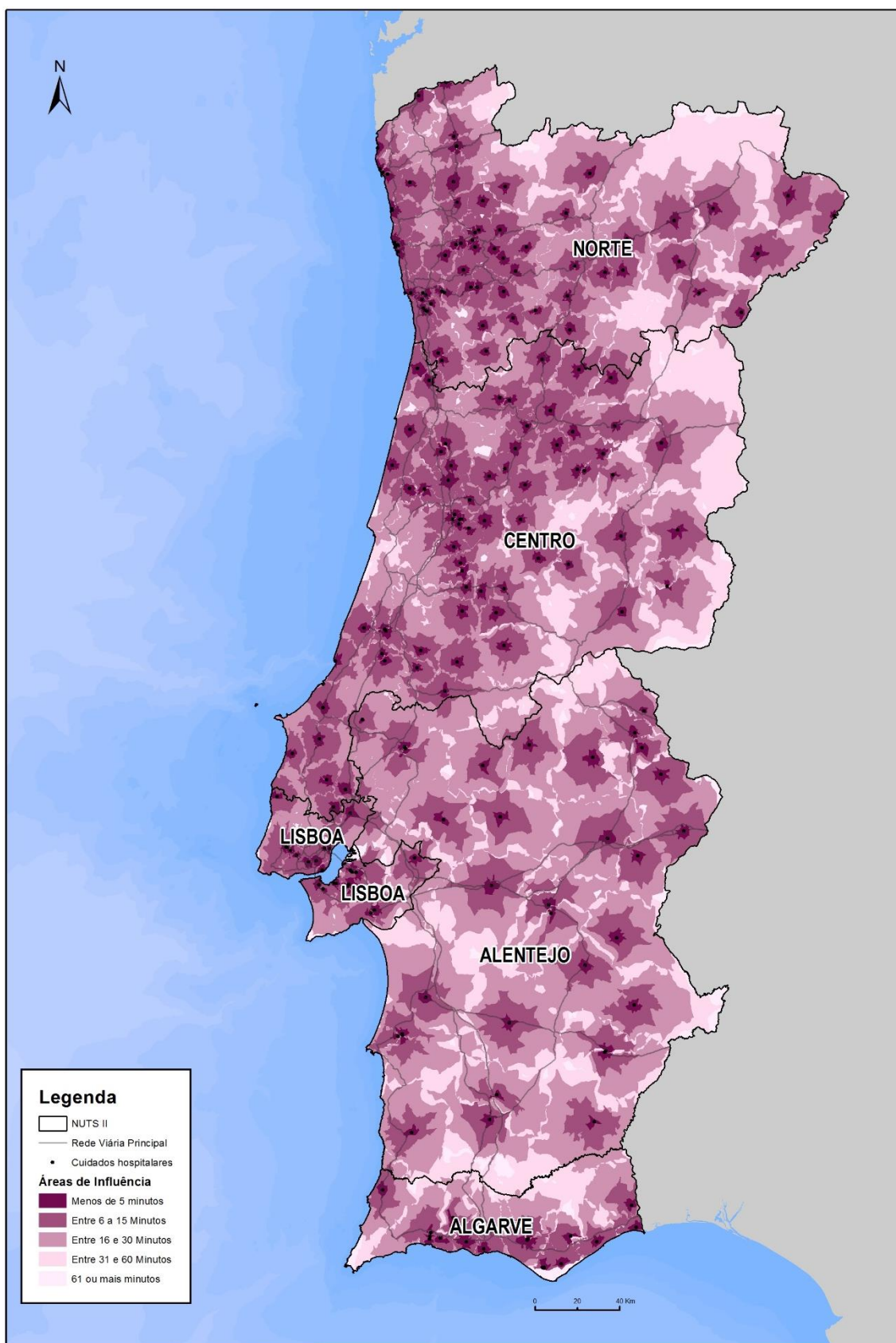
Por fim, os **serviços de cuidados continuados e integrados** e os **serviços convencionados** evidenciam, mais uma vez, a diferença das áreas de influência em Lisboa (maior percentagem de pessoas cobertas do país) e no Alentejo (menor) (*vide* Anexos, Quadro H-19:428 e Quadro H-20:429, respetivamente). A análise dos referidos Quadros, bem como da Figura C-12 e da Figura C-13, permite ainda constatar a deficiente cobertura de serviços de cuidados continuados e integrados no interior do país e em todo o Alentejo (com a exceção das capitais de distrito e, no Alentejo Litoral, do concelho de Sines) e de serviços convencionados em Alto Trás-os-Montes, no Pinhal Interior Norte, no Pinhal Interior Sul e nalguns territórios do Alentejo Central, Baixo Alentejo e Alentejo Litoral.



**Figura C-10 – Distribuição geográfica da rede pública de saúde – serviços de cuidados primários – e respectivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do Portal da Saúde (Sítio da Internet).

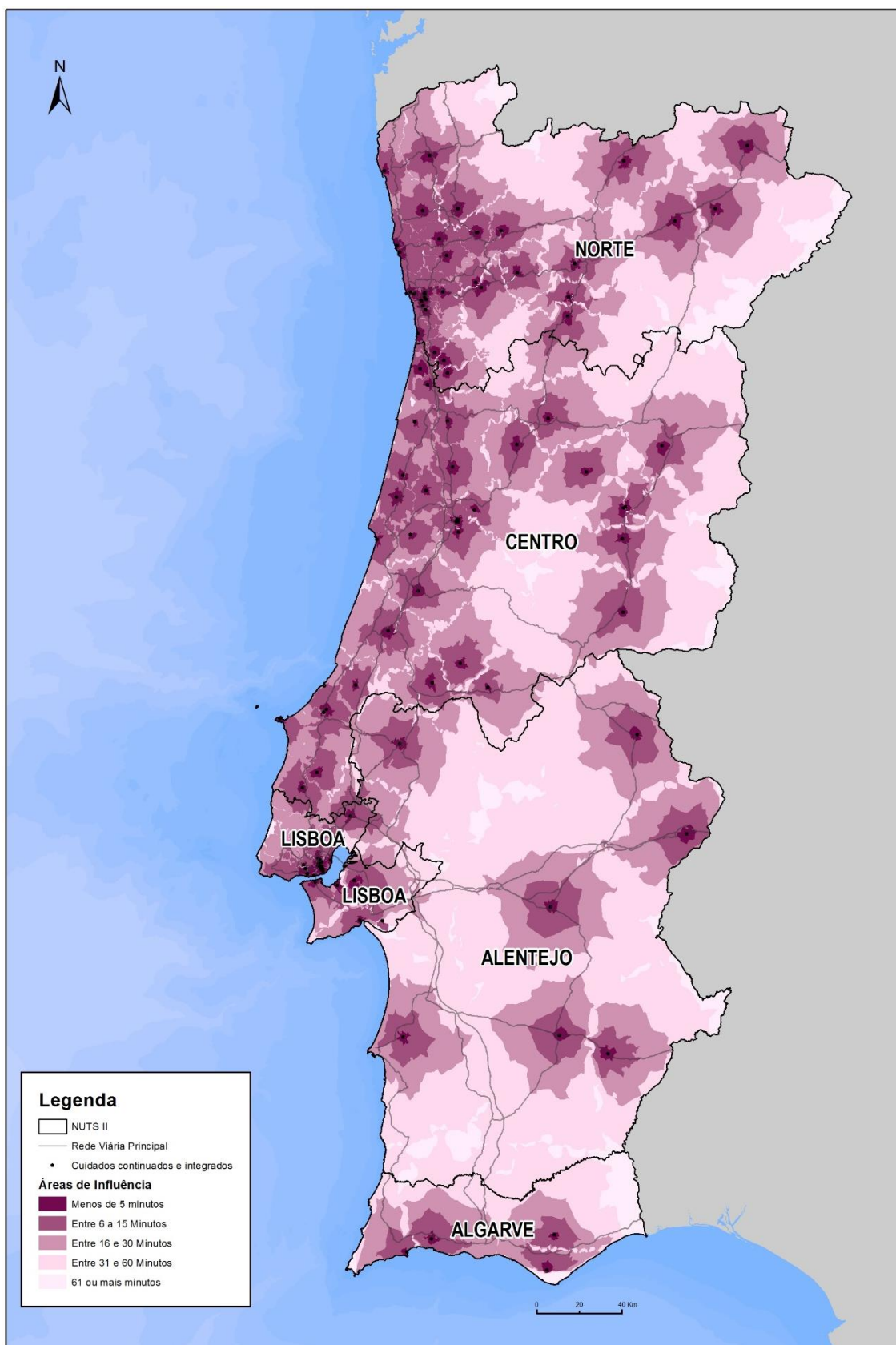




**Figura C-11 – Distribuição geográfica da rede pública de saúde – serviços de cuidados hospitalares – e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

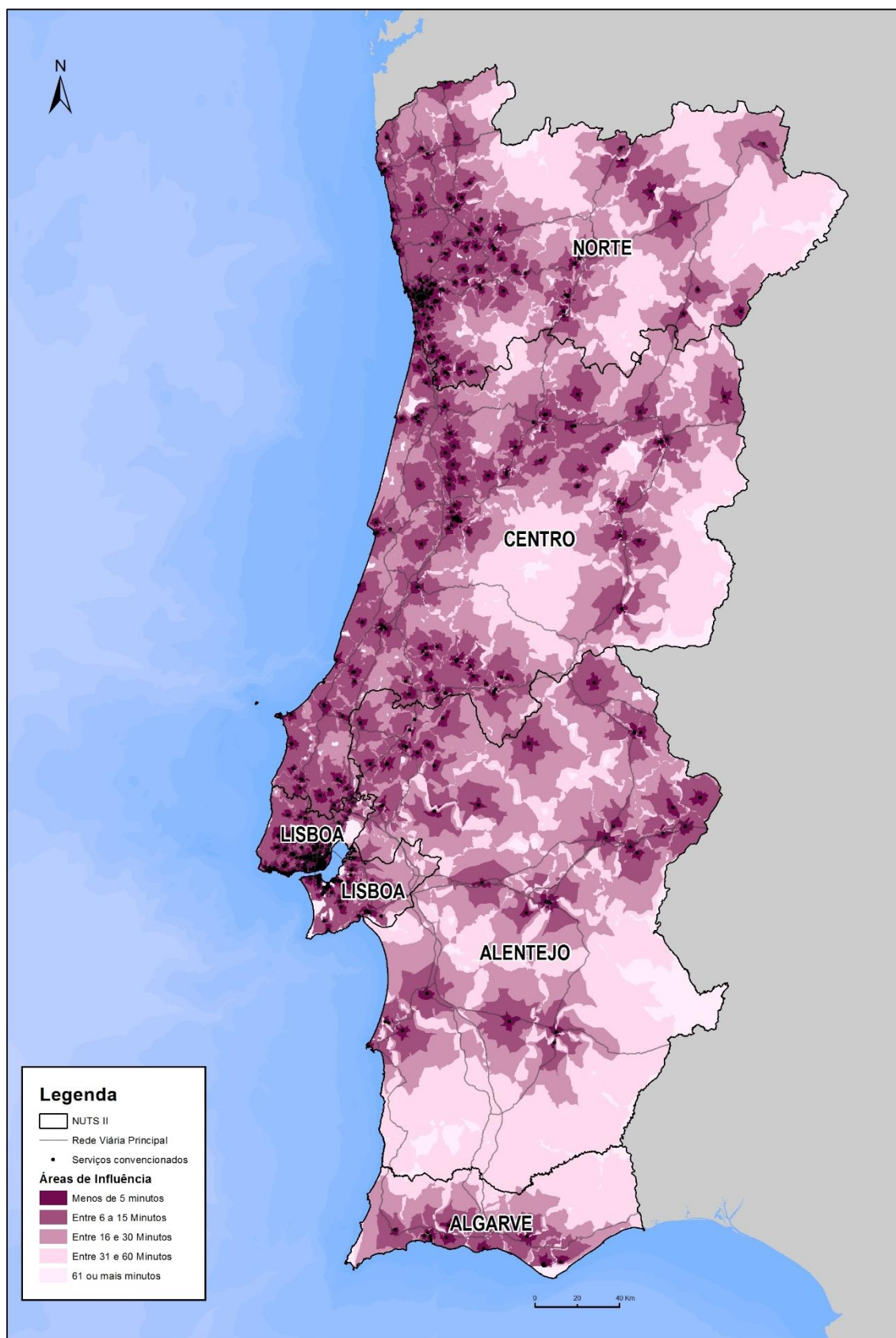
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do Portal da Saúde (Sítio da Internet).





**Figura C-12 – Distribuição geográfica da rede pública de saúde – serviços de cuidados continuados e integrados – e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da ACSS (Sítio da Internet).



**Figura C-13 – Distribuição geográfica da rede pública de saúde – serviços convencionados – e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**  
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do Portal da Saúde (Sítio da Internet).

### 2.2.3. Eventos de Vida

Este grupo de serviços públicos são aqueles onde tem havido, em geral, mais inovações (p.e., *e-Government* e balcões multisserviços), globalmente bem aceites pelas populações. Contudo, é também nestes serviços públicos que não se registam reformas profundas desde o XVII Governo Constitucional, embora na última legislatura se preconizem algumas alterações.

Segundo a Lei Orgânica do Ministério das Finanças<sup>73</sup>, um dos seus serviços é a **AT**<sup>74</sup>, que se subdivide em serviços centrais e serviços orgânicos desconcentrados de âmbito regional (i.e., direções de finanças e alfândegas) ou local (i.e., serviços de finanças, delegações aduaneiras e postos aduaneiros). Nesta investigação apenas serão estudados os serviços de finanças<sup>75</sup>, os quais têm como principais missões a execução de processos associados à verificação fiscal dos contribuintes, à inspeção e à justiça tributária, bem como a prestação de informações de apoio aos contribuintes.

A Lei Orgânica do **ISS**<sup>76</sup> refere que esta entidade tem como missão “a gestão dos regimes de segurança social, incluindo o tratamento, recuperação e reparação de doenças ou incapacidades resultantes de riscos profissionais, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social e demais subsistemas da segurança social, incluindo o exercício da ação social, bem como assegurar a aplicação dos acordos internacionais no âmbito do sistema da segurança social” (Artigo 3.º). Além dos serviços centrais, que não são objeto de estudo

---

<sup>73</sup> DL n.º 117/2011, de 15 de dezembro. Alterado pelos seguintes diplomas legais: DL n.º 200/2012, de 27 de agosto; DL n.º 1/2015, de 06 de janeiro; DL n.º 5/2015, de 08 de janeiro; e DL n.º 28/2015, de 10 de fevereiro.

<sup>74</sup> DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro. Alterado pelos seguintes diplomas legais: DL n.º 142/2012, de 11 de julho; DL n.º 6/2013, de 17 janeiro; DL n.º 51/2014, de 02 de abril; e Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

<sup>75</sup> Conforme determina a Estrutura Nuclear da AT, os serviços de finanças podem-se classificar em dois níveis. Nível I: dispõem, em regra, de uma secção de tributação, de uma secção de justiça tributária e de uma secção de cobrança e, sempre que se justifique, a secção de tributação pode ser desdobrada em duas secções; Nos serviços de finanças de nível I, integrados em direções de finanças do grupo I, a secção de tributação pode ser desdobrada em três secções e a da justiça tributária em duas secções. Nível II: dispõem, em regra, de uma secção de tributação e de justiça tributária e de uma secção de cobrança e, sempre que tal se justifique, pode aquela ser desdobrada em duas secções de tributação e de justiça tributária.

<sup>76</sup> DL n.º 83/2012 de 30 de março.

nesta investigação, os serviços desconcentrados do ISS são de dois tipos – centros distritais<sup>77</sup> e serviços locais<sup>78</sup>.

As Leis Orgânicas dos Serviços dos Registos e do Notariado<sup>79</sup> e do IRN<sup>80</sup> determinam a existência de serviços centrais (Conservatória dos Registos Centrais; e Registo Nacional de Pessoas Coletivas) e serviços desconcentrados (conservatórias do registo civil; conservatórias do registo predial; conservatórias do registo comercial; conservatórias do registo de veículos; e serviços de gestão de arquivos e documentos).

As **Lojas do Cidadão** são “uma forma renovada de prestação de serviços públicos, que obedece a princípios de funcionamento e apresenta particularidades que a distinguem do padrão habitualmente encontrado em organizações tradicionais” (Angelim, 2003:1, citado em Martins, 2009:28). Como se refere na RCM n.º 176/97, de 21 de outubro, que fundamentou a criação das Lojas do Cidadão, este formato representa “uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, apontando para uma Administração Pública moderna ao serviço das pessoas, com vista a satisfazer as expectativas da sociedade, garantindo (...) maior atenção, maior comodidade, maior participação e audição, informação célere e precisa.”

#### *2.2.3.1. Formas de prestação do serviço*

A AT, o ISS e o IRN prestam os serviços de forma similar, através de repartições especializadas, portais *online* (onde se podem realizar diretamente algumas transações) e ainda serviços de apoio telefónico. No caso específico do IRN existem em Lisboa pontos de atendimento integrados, designado de *Soluções Integradas de Registo*. Há ainda possibilidade de nalgumas entidades e para determinados serviços agendar previamente o ato (p.e., renovação do Cartão do Cidadão ou do Passaporte).

---

<sup>77</sup> Têm como missão zelar, para o seu distrito, pela execução das medidas definidas pelo Conselho Diretivo para o desenvolvimento e a gestão das prestações, das contribuições e da ação social.

<sup>78</sup> Realizam o atendimento ao público, podendo assegurar, se vier a ser definido, a prestação de outros serviços enquadrados na área de missão do ISS. Estes serviços são classificados de grande, média e pequena dimensão, consoante critérios definidos pelo conselho diretivo e os dados estatísticos disponíveis do último ano civil referentes à sua atividade (p.e., atendimentos realizados).

<sup>79</sup> DL n.º 519-F2/79, de 29 de dezembro, e posteriores alterações.

<sup>80</sup> DL n.º 148/2012, de 12 de julho.

As **Lojas do Cidadão** são também acessíveis presencialmente, congregando entidades públicas e privadas, algumas das quais organizadas em balcões especializados (p.e., *Balcão Perdi a Carteira*). Este modelo de prestação de serviços pode ser acessível através de deslocação de uma unidade móvel, sítio na Internet, contacto telefónico e outros canais (Marques, 2009; Tomé, 2013a).

#### 2.2.3.2. Acesso aos serviços públicos

Em termos gerais, não existem limitações de acesso a estes serviços públicos, pelo que cada cidadão pode tratar da maioria dos assuntos em qualquer parte do país e em qualquer formato. Existem, todavia, alguns tipos de serviços que são exceção e só podem ser prestados em repartições específicas (p.e, da área de residência).

#### 2.2.3.3. Principais mutações na oferta entre 2005 e 2015

No caso dos serviços da **AT**, o memorando assinado com a *Troika*, em harmonia com a crescente disponibilização de serviços públicos na Internet, identificou a necessidade de racionalizar a rede de atendimento presencial, sem estabelecer qualquer valor de unidades a encerrar. Esta medida visa: (i) ajustar a rede de serviços de finanças aos *standards* e às práticas internacionais; (ii) poupar recursos financeiros através da diminuição dos custos com as infraestruturas e as respetivas despesas correntes (p.e., eletricidade, água, internet, limpeza e manutenção); e (iii) realocar os recursos humanos em atividades que possam gerar maior valor acrescentado, como em inspeções. Não se registam, contudo, alterações significativas com impacto territorial nesta entidade, nos últimos três governos em funções. Ainda assim, o XIX Governo, no âmbito do programa *Aproximar*, está a avaliar a sua reorganização. Para tal, está a ser utilizado como critério um indicador compósito de produtividade e de produção homogeneizada, que inclui um conjunto de variáveis relacionado com o património, as despesas, os rendimentos, a justiça tributária e as cobranças. De acordo com a RCM n.º 55-A/2014, de 15 de setembro, as necessidades e dificuldades de acessibilidade das populações em territórios de baixa densidade devem ser mitigadas e, em todos os concelhos, devem existir pontos de atendimento público. Neste sentido, não é exetável que ocorra

um encerramento massivo de serviços de finanças, como noticiado em 2013 pelos meios de comunicação social. Havendo quase na totalidade dos municípios, pelo menos, um serviço de finanças, a ERSAAP refere que as câmaras municipais irão dar o seu contributo na redefinição da rede de serviços públicos.

Para o caso do **ISS**, de acordo com a ERSAAP, a oferta através de TIC é a sua maior aposta, nomeadamente no centro de contacto, cujo volume de trabalho é assegurado por técnicos do ISS e permite reduzir o número de utilizadores que se deslocam às suas instalações físicas. No que concerne à prestação física dos serviços, o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS) pretende criar uma rede de atendimento comum às várias entidades que tutela (ISS, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP)), promovendo: (i) a integração, em 2014, de 10 secções do IGFSS, nas sedes distritais do ISS prevendo-se a conclusão desta medida no corrente ano; (ii) a partilha de espaços de atendimento entre o ISS e o IEFP (10 processos já concluídos); (iii) a partilha de espaços propriedade das câmaras municipais; e (iv) a oferta de serviços em Lojas do Cidadão. A criação da rede de atendimento comum – atrasada devido à necessidade de interoperabilizar os sistemas informáticos entre os vários institutos – irá permitir ao cidadão tratar de serviços relacionados com o ministério que o tutela, apenas num local. Note-se ainda que em *Um Estado Melhor*, a Segurança Social é uma das temáticas abordadas (Governo de Portugal, 2014). Todavia, a abordagem e as preocupações não estão relacionadas com a rede de atendimento do ISS (presencial ou virtual), mas sim com a sustentabilidade económico-financeira da instituição (p.e., evolução da despesa, modelo de gestão e de financiamento, fórmulas de cálculo das pensões e articulação entre os sistemas público e privados de segurança social).

A reorganização da rede de conservatórias do **IRN**, encetada na última legislatura, teve como principal objetivo a redução de custos com a prestação de serviço. Os principais critérios tidos em conta passaram pela racionalização dos custos de instalações e dos custos de funcionamento associados, bem como pela otimização de recursos humanos. Ainda assim, foram atendidos outros critérios, como o volume de trabalho e a maximização das instalações do Ministério do Justiça (MJ). Esta nova disposição territorial do IRN também representa uma nova forma de prestação de serviços, em

que todas as valências relacionadas com os registos estão concentradas no mesmo espaço físico, em detrimento de uma lógica de funcionamento burocrática e fragmentada. Esta mudança de paradigma se deve, em grande medida, ao desenvolvimento das TIC, designadamente dos *front-offices*. Em inícios de 2014, as principais mudanças iniciadas nos serviços desconcentrados do IRN são a fusão de conservatórias em Lisboa e Porto (11 conservatórias do registo civil de Lisboa; 4 secções da conservatória do registo comercial de Lisboa; 3 secções da conservatória do registo comercial do Porto; e 9 conservatórias do registo predial de Lisboa numa única, no Campus de Justiça) e a integração de conservatórias em Lojas do Cidadão de segunda geração (14 conservatórias de registo civil; 17 conservatórias de registo comercial e automóvel; e 17 conservatórias de registo predial). Nas Lojas do Cidadão foram também implementados alguns especializados, como, por exemplo, os *Balcões de Cartão de Cidadão* e do *Passaporte Eletrónico Português*. A última medida em curso nos serviços desconcentrados do IRN é a anexação de conservatórias de diferente tipo no mesmo concelho, a qual pode ocorrer ao nível de serviços. No final de 2013, o ponto de situação era o seguinte: 84 registos civis anexados a registos comerciais e prediais, estando mais 42 em curso; 46 registos prediais e comerciais incorporados em registos civis; e 46 registos prediais/comerciais integrados em registos civis, mais 23 em curso; nas conservatórias ocorreram as fusões das primeiras e segundas conservatórias do registo predial de Cascais, Sintra, Maia, Oeiras e Coimbra. Para a execução destas três medidas foram celebrados vários protocolos com várias entidades, como a AMA, a AT, o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) e várias câmaras municipais. Estas parcerias visam, sobretudo, a cedência de instalações ou a reinstalação dos serviços de registo.

Por fim, no que concerne às **Lojas do Cidadão**, em 2009 e 2010 foram inauguradas 19 unidades (Lojas do Cidadão de segunda geração), no âmbito do *Simplex*. Este alargamento deu-se em capitais de distrito do interior do país e em cidades de pequena e de média dimensão e coincidiu com uma recomendação da OECD (2008:17), para quem “a criação e a disseminação das Lojas do Cidadão constitui um importante modelo de enquadramento dos «balcões únicos» centrados no utente [complementada por] uma estratégia global de prestação de serviços multicanal, com a disponibilização

de opções adicionais de canais de fornecimento de serviços combinados com serviços avançados transacionais de administração eletrónica.” A RCM n.º 87/2008, de 27 de maio, justificou a sua recente difusão territorial com a necessidade de oferecer “uma maior integração de serviços em função dos seus eventos de vida [e] racionalizar, geográfica e financeiramente, o modelo de distribuição de serviços públicos, sem perda de proximidade para o cidadão e com economias em termos de custos de instalação.”

As referências às Lojas do Cidadão no documento *Um Estado Melhor* não introduzem novidades face às políticas já em curso, designadamente a digitalização por rede, a aposta na massificação da utilização de serviços públicos *online*, o atendimento digital assistido (tirando partido das parcerias entre a administração pública central, as câmaras municipais e a sociedade civil) (Governo de Portugal, 2014). Já a ERSAAP fornece mais informações sobre duas políticas diretamente relacionadas com as Lojas do Cidadão que estão atualmente em curso: um novo modelo de gestão das Lojas do Cidadão e a criação de um formato complementar, o Espaço do Cidadão. O novo modelo de gestão das Lojas do Cidadão, que cobre estabelecimentos já em funcionamento e futuras aberturas, tem por base a contratualização da sua gestão com o município, em detrimento da realizada pela administração central. Já existem algumas Lojas do Cidadão a funcionar nestes moldes (p.e., Rio Maior e Santarém), sendo expetável que o ritmo de aberturas de Lojas do Cidadão por todo o país acelere. Já no que diz respeito à rede de quiosques do Espaço do Cidadão, trata-se de um formato digitalmente assistido, complementar às Lojas do Cidadão, que pode ser encontrado nos CTT, em câmaras municipais ou em juntas de freguesia. O seu principal objetivo é garantir, através de custos financeiros bastante reduzidos<sup>81</sup> e da rentabilização do investimento já efetuado na digitalização dos serviços públicos, a presença de um Estado mínimo em todo o território nacional (atualmente, este formato presta cerca de 170 serviços, de diferentes entidades públicas, sendo expetável, a curto prazo, um acréscimo de 30 serviços). Apesar de se tratar de um formato «mínimo», pode contribuir para aproximar os serviços públicos dos cidadãos e, de certa forma, combater a infoexclusão e promover a coesão social e territorial. Contudo, este último desígnio poderá esbarrar na fraca li-

---

<sup>81</sup> Estima-se que o custo de implementação do Espaço do Cidadão seja de 10 mil euros por unidade. Note-se, por comparação, que estes custos para uma Loja do Cidadão de segunda geração, no modelo de gestão assegurado pela AMA, é dez vezes superior.



teracia digital, designadamente das populações do interior do país e as mais envelhecidas. De acordo com a ERSAAP, “esta rede permitirá tirar partido dos investimentos maciços do Estado na reorganização e disponibilização dos serviços públicos de forma digital, reduzindo o fosso atual entre a ampla oferta destes serviços e a baixa procura dos mesmos pelos cidadãos” (RCM n.º 55-A/2014, de 15 de setembro, pg. 4964-(58)). O desenvolvimento da rede do Espaço do Cidadão será feito em articulação com a administração pública local e as entidades privadas, de modo a fomentar um modelo de gestão partilhado e ajustado às necessidades de cada um território. Acrescenta o documento mencionado anteriormente que “os territórios de menor densidade populacional, onde a oferta de serviços públicos tradicionais é mais reduzida, serão as áreas mais privilegiadas. Com a criação de 1000 Espaços do Cidadão entre 2014 e 2015, esta rede complementar à rede de LC, irá dotar o território nacional de uma malha fina de pontos de prestação de serviços públicos, próxima aos cidadãos.” Em agosto de 2015, de acordo com dados revelados pela AMA no seu sítio da internet, existiam 301 unidades em funcionamento em todo o país (127 em CTT; 174 em câmaras municipais ou juntas de freguesia), estando contratualizada a abertura, até ao final do ano, de 623 Espaços do Cidadão (550 em CTT; 73 em câmaras municipais ou juntas de freguesia).

#### *2.2.3.4. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência*

Em Portugal continental, as repartições da AT e do ISS são os serviços públicos de eventos de vida que predominam, tendo mais unidades no Norte e no Centro do país. Em terceiro lugar surgem as conservatórias do IRN, cujos diferentes tipos de conservatórias de registo coexistem frequentemente no mesmo espaço físico. Por fim, as Lojas do Cidadão estão em maior número no Norte, no Centro e em Lisboa, sendo que nas duas primeiras NUTS II mencionadas estão associadas à expansão mais recente deste formato entre 2008 e 2011 (Quadro C-10).

	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN-TEJO	ALGA-RVE	TOTAL
AT	110	112	48	57	19	346
ISS	116	105	29	70	21	341
IRN – CONS. REG. CIVIL	91	102	19	59	13	284
IRN – CONS. REG. PREDIAL	86	100	28	53	13	280
IRN – CONS. REG. COMERCIAL	87	109	19	60	15	290
IRN – CONS. REG. DE VEÍCULOS	97	104	24	50	14	289
LOJAS DO CIDADÃO	14	9	7	3	2	35
<b>TOTAL</b>	<b>601</b>	<b>641</b>	<b>174</b>	<b>352</b>	<b>97</b>	<b>1.865</b>

**Quadro C-10 – Número de serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade prestadora, em Portugal continental e nas suas NUTS II (2015).**

Fontes: AT, ISS, IRN e AMA (Sítios da Internet).

Já o Quadro C-11 permite verificar que, no rácio de população residente por serviço público, a NUTS Lisboa tem mais habitantes por repartição pública, sucedendo-se o inverso no Alentejo e no Centro<sup>82</sup>.

	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN-TEJO	ALGA-RVE	TOTAL
AT	33.543	20.784	58.789	13.286	23.737	29.039
ISS	31.808	22.169	97.306	10.819	21.476	29.465
IRN – CONS. REG. CIVIL	40.546	22.821	148.520	12.836	34.693	35.379
IRN – CONS. REG. PREDIAL	42.903	23.278	100.781	14.289	34.693	35.884
IRN – CONS. REG. COMERCIAL	42.410	21.356	148.520	12.622	30.067	34.647
IRN – CONS. REG. DE VEÍCULOS	38.038	22.382	117.578	15.146	32.215	34.767
LOJAS DO CIDADÃO	263.549	258.639	403.125	252.434	225.503	287.075
<b>TOTAL</b>	<b>6.139</b>	<b>3.631</b>	<b>16.218</b>	<b>2.151</b>	<b>4.650</b>	<b>5387</b>

**Quadro C-11 – Número médio de habitantes por serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade prestadora (2015).**

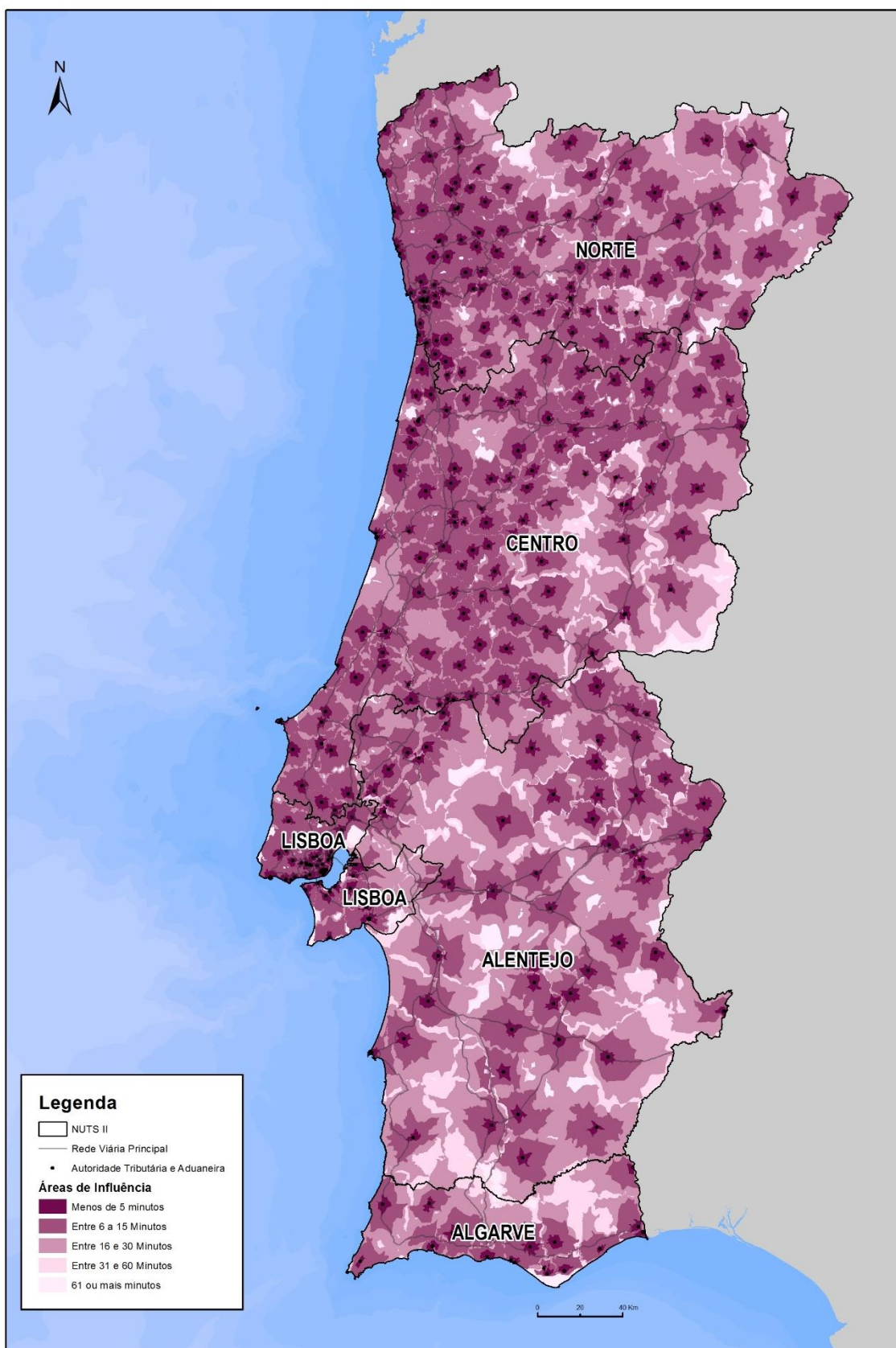
Elaboração própria.

Os serviços da AT, do ISS e do IRN têm, pelo menos, uma repartição por concelho, o que os torna fisicamente próximos das populações – mais de 85% da população de Portugal continental está a *15 minutos ou menos* destes estabelecimentos. Contudo, existem particularidades territoriais em cada entidade que importa elencar. Considerando a distância-tempo referida, a **AT** é a entidade que se encontra mais próxima dos cidadãos (91,8%), em especial em Lisboa (97,7%) e no Norte (93,6%) (Figura C-14 e Anexos, Quadro H-19:428). Já o Alentejo é a NUTS II com pior cobertura territorial da rede (cerca de 75%). Nas NUTS III não se registam desequilíbrios significativos, desta-

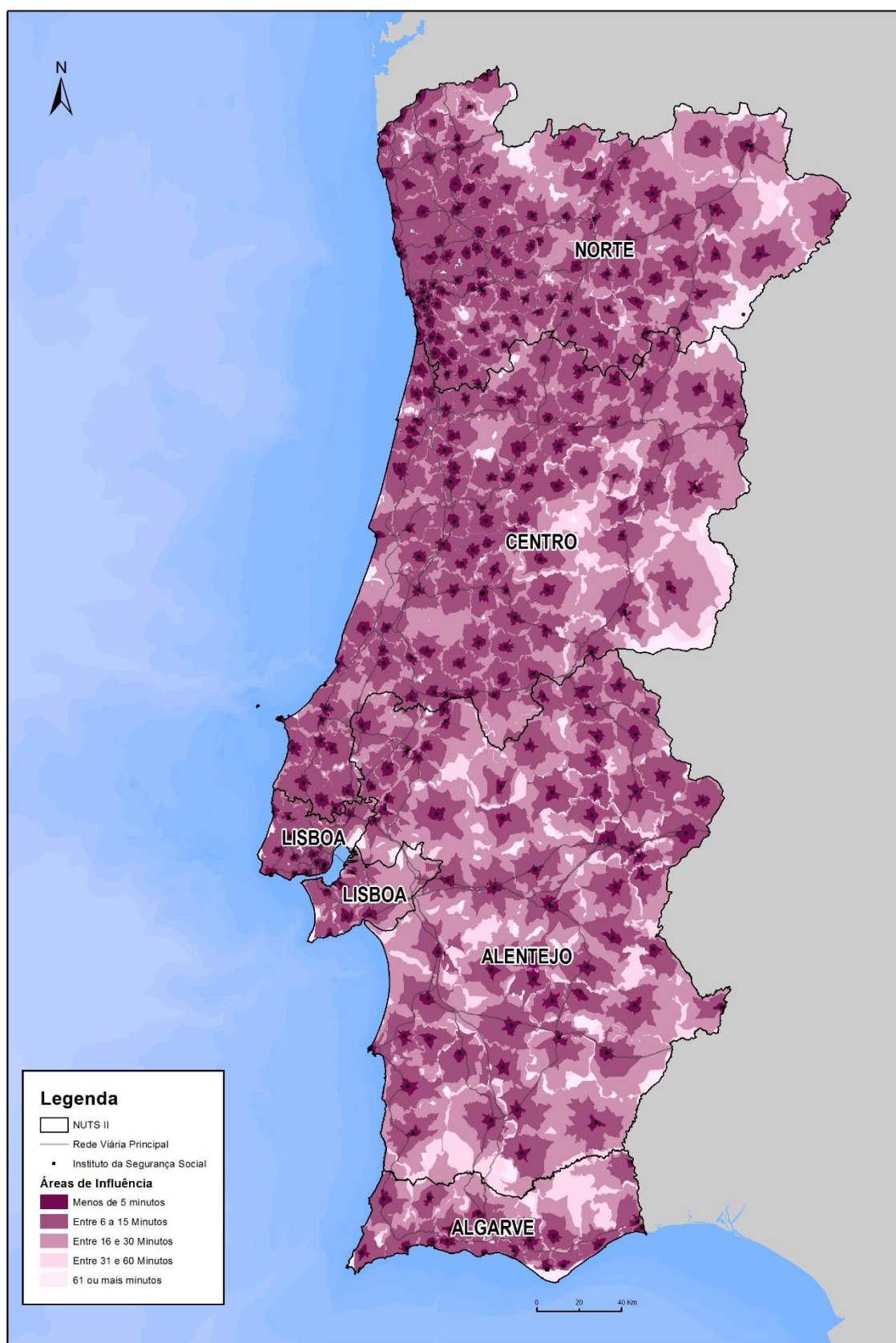
<sup>82</sup> Embora não existam indicadores ou variáveis estatísticas que permitem inferir as diferentes características da oferta e da procura para todos os serviços estudados neste domínio, apenas se destaca os seguintes: Atos praticados, por tipo e por tipo de conservatória (Estatísticas da DGPI); Lojas do Cidadão – Atendimento (Site da Internet Dados.Gov.Pt).

cando-se a abrangência territorial da rede da AT na Beira Interior Sul (NUTS II Centro), no Baixo Alentejo e no Alentejo Litoral (NUTS II Alentejo). Estas dinâmicas são similares no caso dos serviços locais e dos centros distritais do **ISS** (incluindo na análise regional das NUTS II), embora com valores percentuais ligeiramente mais baixos a nível nacional (91,0%) (Figura C-15 e Anexos, Quadro H-20:429). As NUTS III com uma rede do ISS mais deficitária são Alto Trás-os-Montes (NUTS II Norte), Beira Interior Norte, Serra da Estrela, Beira Interior Sul (NUTS II Centro), Baixo Alentejo e Alentejo Litoral (NUTS II Alentejo). As conservatórias de registo do **IRN** que se encontram a *15 ou menos minutos* dos habitantes servem entre 87-89% da população residente. As conservatórias de registo automóvel são as que apresentam uma maior cobertura territorial (89,2%) (Figura C-19 e Anexos, Quadro H-24:433), seguindo-se as comerciais (88,8%) (Figura C-18 e Anexos, Quadro H-23:432), prediais (88,4%) (Figura C-17 e Anexos, Quadro H-22:431) e, por fim, as civis (87,2%) (Figura C-16 e Anexos, Quadro H-21:430). Ao contrário das repartições da AT e do ISS, é nas NUTS II Norte e Centro que estes serviços públicos se encontram mais próximos dos cidadãos. As NUTS III Douro, Alto Trás-os-Montes (NUTS II Norte), Pinhal Interior Norte (NUTS II Centro) e Alentejo Litoral (NUTS II Alentejo) são as que se encontram mais distantes das populações. Note-se ainda que o maior número de repartições da AT e do ISS nos municípios de maior dimensão nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto torna estes serviços mais próximos temporalmente nas NUTS III Grande Lisboa e Grande Porto, ainda que tal não se traduza, em termos gerais, num atendimento presencial e processual mais célere.

No caso das Lojas do Cidadão, é nas NUTS II Lisboa e Norte que há uma maior proximidade aos residentes (Figura C-20). Note-se que as NUTS III Lisboa e Algarve estão associadas, sobretudo, a Lojas do Cidadão de primeira geração, ao passo que os demais territórios representam a evolução mais recente deste formato, ocorrida sobretudo entre 2009 e 2011. Lisboa abrange a *15 ou menos minutos* cerca de 55,8% da sua população residente, ao invés do Alentejo (apenas 6,7%) (Anexos, Quadro H-25:434). Contudo, importa mencionar que este formato assenta em lógicas diferenciadas, que valorizam a proximidade aos transportes públicos e aos locais de trabalho (sobretudo em contexto urbano), em detrimento de uma menor distância às áreas tipicamente residenciais.



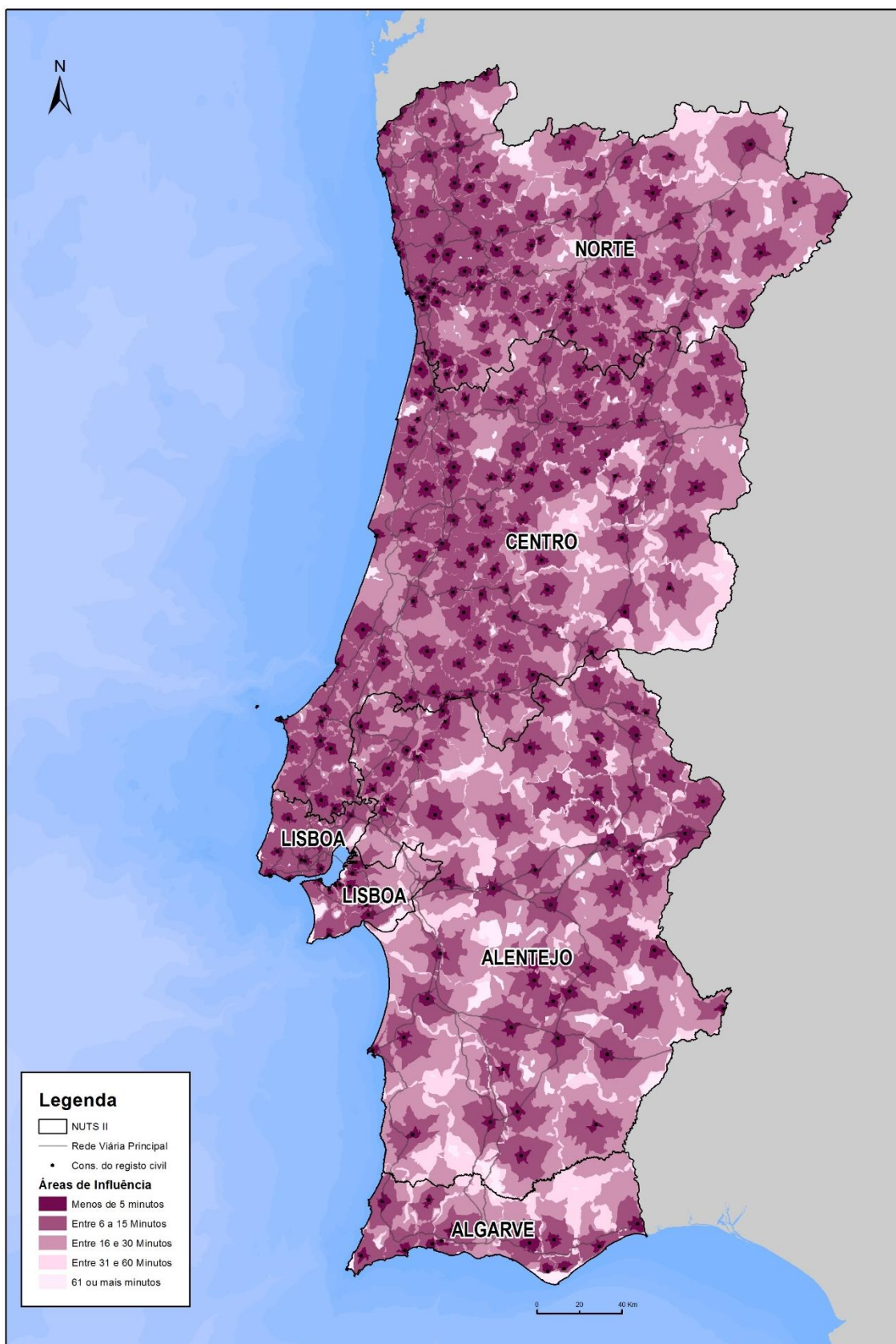
**Figura C-14 – Distribuição geográfica da rede pública de serviços da AT e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**  
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da AT (Sítio da Internet).



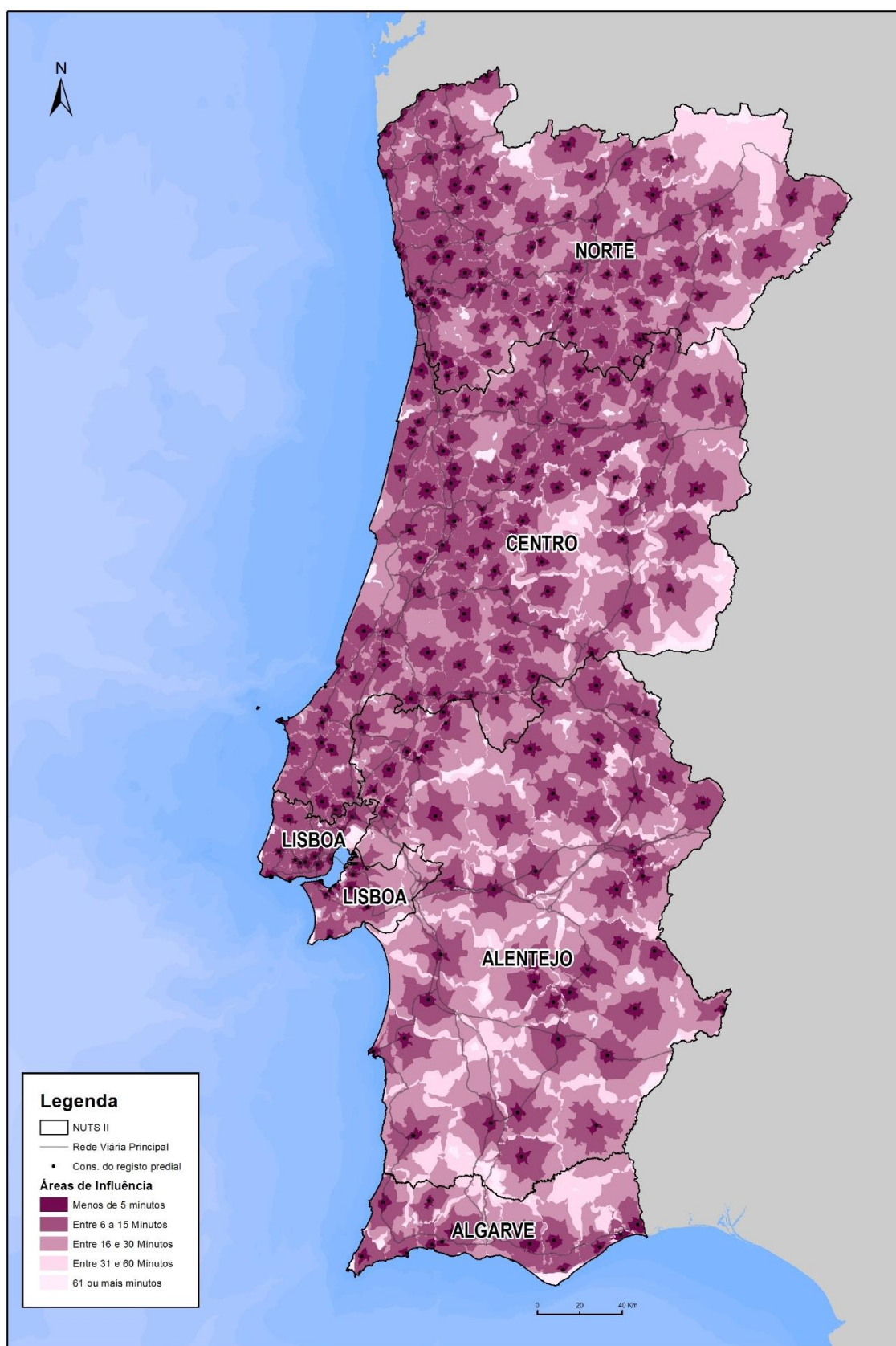
**Figura C-15 – Distribuição geográfica da rede pública do ISS (centros distritais e serviços locais) e respectivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do ISS (Sítio da Internet).





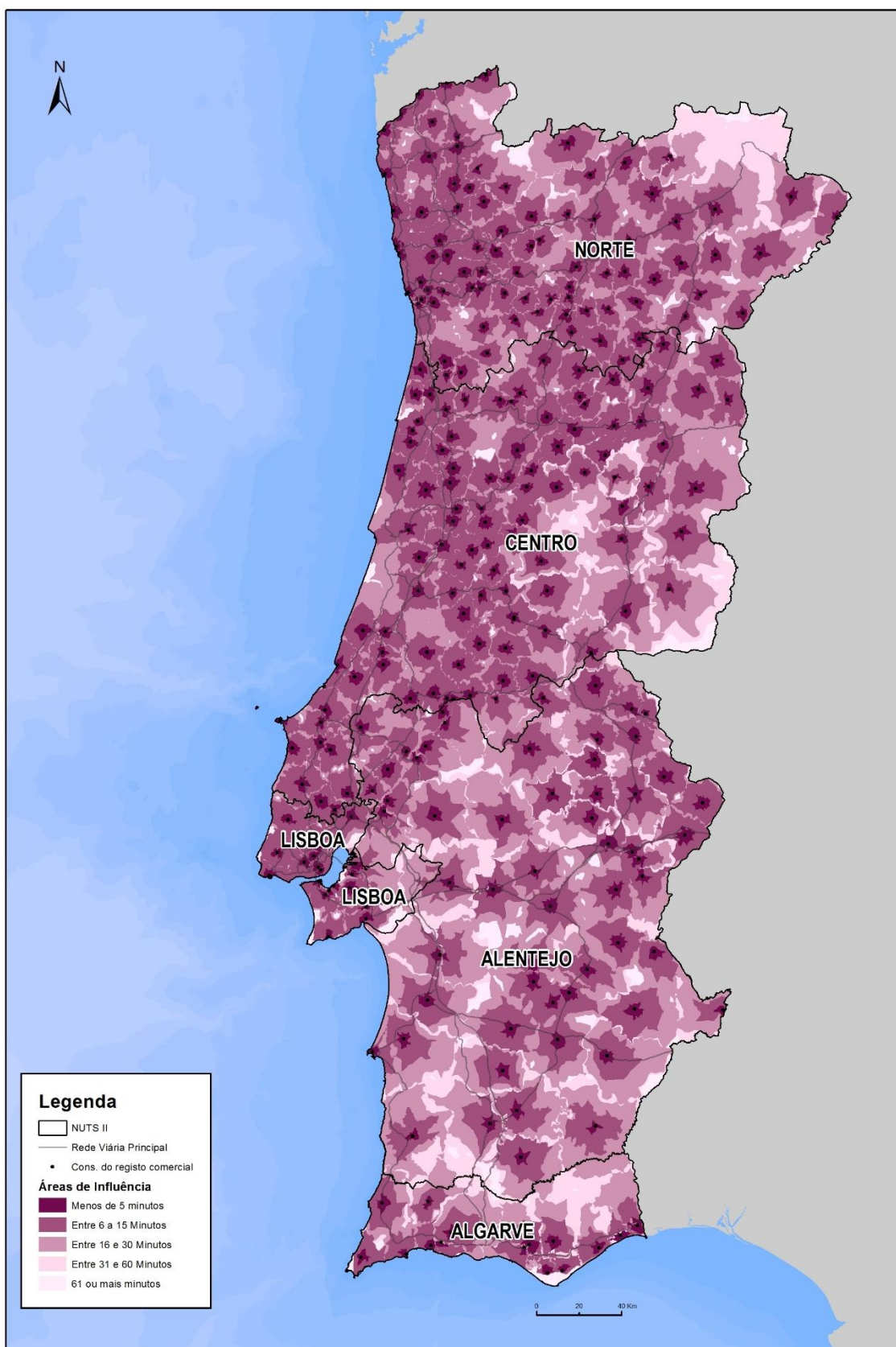
**Figura C-16 – Distribuição geográfica da rede pública do IRN (Conservatórias do registo civil) e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**  
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do IRN (Sítio da Internet).



**Figura C-17 – Distribuição geográfica da rede pública do IRN (Conservatórias do registo predial) e respectivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do IRN (Sítio da Internet).

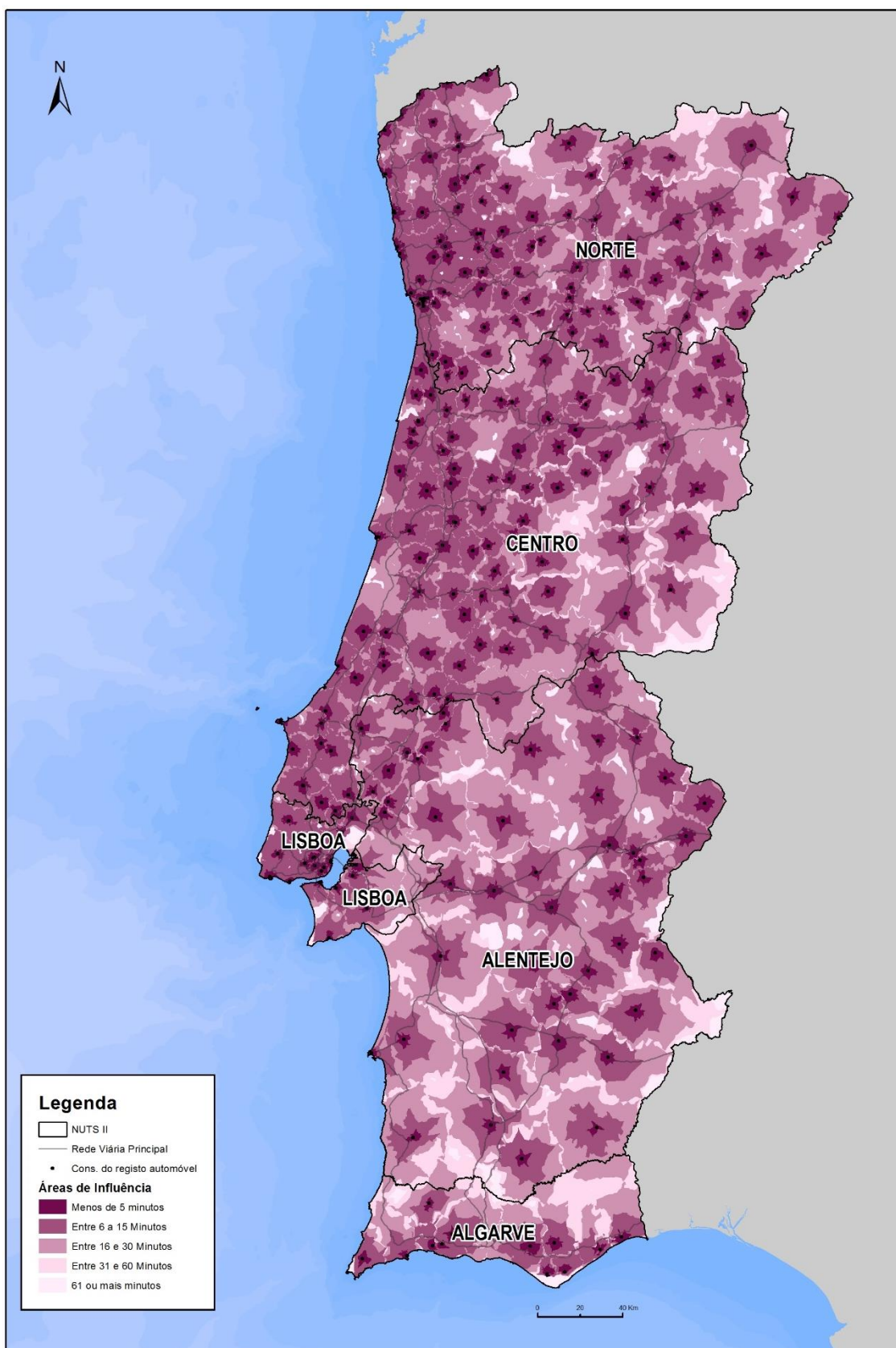




**Figura C-18 – Distribuição geográfica da rede pública do IRN (Conservatórias do registo comercial) e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

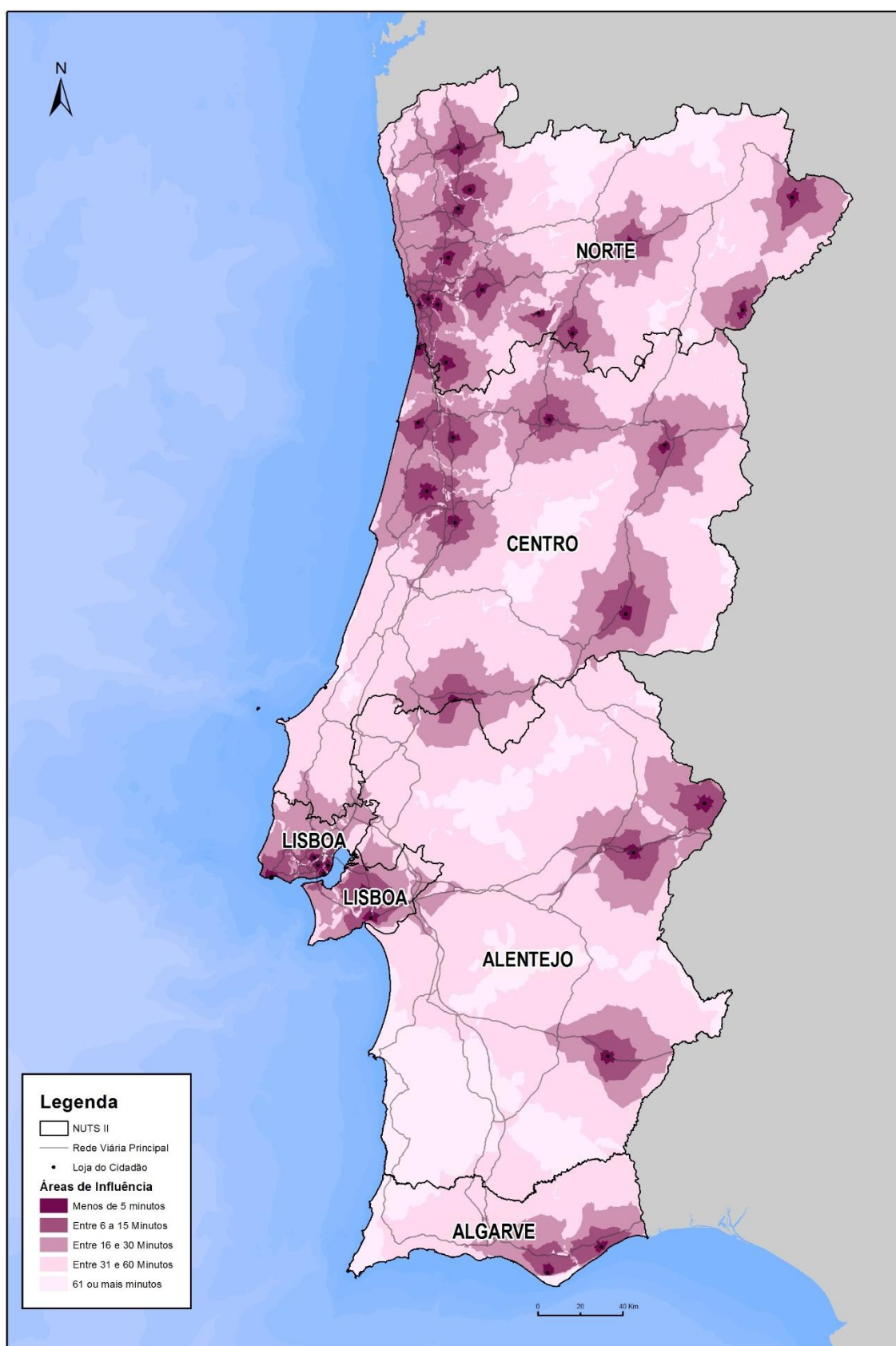
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do IRN (Sítio da Internet).





**Figura C-19 – Distribuição geográfica da rede pública do IRN (Conservatórias do registo de veículos) e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do IRN (Sítio da Internet).



**Figura C-20 – Distribuição geográfica da rede pública de Lojas do Cidadão e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da AMA (Sítio da Internet).

#### 2.2.4. Defesa e Segurança

A GNR, entidade constituída por militares, e a PSP, força de segurança uniformizada e armada, são as principais entidades que asseguram a defesa e a segurança dos cidadãos no território português e, no caso específico da GNR, também no mar territorial. A defesa e a segurança do país são serviços prestados em exclusivo pelo setor público. A GNR<sup>83</sup> e a PSP<sup>84</sup> têm missões comuns, designadamente no que concerne à garantia da legalidade democrática e da segurança interna e dos direitos dos cidadãos. À GNR cabe ainda colaborar na execução da política de defesa nacional. No que concerne à estrutura orgânica, a GNR é constituída por seis unidades, das quais quatro são unidades especializadas. Para esta investigação apenas serão considerados os comandos territoriais das duas entidades, cujas missões são idênticas, mas a organização territorial difere: no caso da GNR, existem subunidades operacionais dos comandos territoriais, que se articulam localmente em subdestacamentos ou postos; no caso da PSP, os comandos territoriais subdividem-se em regionais, metropolitanos (existentes em Lisboa e no Porto) e distritais. Note-se que a maior diferença entre a GNR e a PSP reside nos territórios onde prestam os serviços. Embora não existam critérios normativos e objetivos que delimitem onde ambas as entidades atuam, verifica-se que a PSP atua sobretudo em cidades de grande e média dimensão, como as antigas capitais de distrito e as principais localidades das áreas metropolitanas, cabendo à GNR a ação nos demais tipos de territórios (Ferreira de Oliveira, 2007).

##### 2.2.4.1. Formas de prestação do serviço

Além das formas tradicionais de contacto com as forças de segurança (deslocação à esquadra, requisição de serviços por telefone e interações com os agentes em ações externas de patrulha), atualmente, tanto a GNR como a PSP têm um conjunto de serviços *online* que complementam a sua oferta presencial, com especial destaque para projetos como as linhas de apoio telefónico, a comunicação com a PSP por Skype e com a GNR por Facebook (queixas remetidas por mensagem privada, sendo posteri-

---

<sup>83</sup> Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

<sup>84</sup> Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

ormente reencaminhadas para as unidades competentes), sem obstar ao portal *Queixas Eletrónicas*<sup>85</sup>.

#### *2.2.4.2. Acesso aos serviços públicos*

Qualquer cidadão, em qualquer parte do país poderá contactar as forças de segurança, mediante uma situação não programada (p.e., furto, agressão ou acidente). Contudo, para a prestação de serviços como a vigilância da habitação durante as férias apenas poderá ser contactada a GNR ou a PSP afeta à sua zona de residência.

#### *2.2.4.3. Principais mutações na oferta entre 2005 e 2015*

As atuais estruturas orgânicas da GNR e da PSP resultam de alterações produzidas pelo XVII Governo Constitucional. Os principais objetivos desta reorganização passavam por: (i) definir com objetividade as áreas de intervenção de cada entidade, eliminando territórios ambíguos ou com sobreposição; (ii) racionalizar e tornar mais eficiente a gestão e a utilização dos recursos; (iii) aproximar a GNR e a PSP dos cidadãos; e (iv) aumentar o investimento em instalações e em equipamentos (Accenture, 2006). Segundo a ERSAAP, na GNR não estão atualmente em curso reformas com impactos territoriais, mas o mesmo não se pode dizer na PSP. Está a ser desenvolvida a reforma do Comando Metropolitano da PSP de Lisboa (COMETLIS) e do Comando Metropolitano da PSP do Porto (COMETPOR), que irá reduzir o número de esquadras nestas duas áreas geográficas (17 e 9 esquadras encerradas, respetivamente). A reformulação da distribuição espacial levou em consideração aspetos como o número e a distância entre esquadras, o rácio esquadras/divisões e esquadras/efetivos, bem como o número de efetivos em patrulhamento. Com esta reorganização dos comandos territoriais, além dos menores gastos com o património e despesas associadas (500.000€/ano, aproximadamente), estima-se que cerca de 400 polícias fiquem libertos do trabalho na

---

<sup>85</sup> Este portal, acessível a partir do endereço <https://queixaselectronicas.mai.gov.pt/> e regulado pela Portaria n.º 1593/2007, de 17 de dezembro, permite denunciar vários tipos de crimes (p.e., ofensa à integridade física simples, violência doméstica, maus tratos, tráfico de pessoas, lenocínio, furto, roubo, dano, burla, extorsão, danificação ou subtração de documento e notação técnica, danos contra a natureza, uso de documento de identificação ou de viagem alheio, poluição, auxílio à imigração ilegal, angariação de mão-de-obra ilegal e casamento de conveniência), as quais são atribuídas à entidade competente – GNR, PSP ou Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

esquadra para realizar patrulhas na via pública, aumentando a proximidade e a visibilidade da PSP em serviços externos, junto das populações.

#### 2.2.4.4. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência

De acordo com a informação recolhida, foram contabilizados, no total, 685 comandos territoriais das forças de segurança, com a desagregação por entidade e por NUTS II apresentada no Quadro C-12. O maior número de comandos territoriais da GNR ocorre no Centro, no Norte e no Alentejo (Figura C-21) e, no caso da PSP, é em Lisboa, no Norte e no Centro (Figura C-22). No total, o Algarve e o Alentejo destacam-se pelo menor número de estabelecimentos de força e segurança.

	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN-TEJO	ALGARVE	TOTAL
<b>GNR</b>	136	160	48	123	30	497
<b>PSP</b>	54	25	94	8	7	188
<b>TOTAL</b>	<b>190</b>	<b>185</b>	<b>142</b>	<b>131</b>	<b>37</b>	<b>685</b>

**Quadro C-12 – Número de serviços públicos de defesa e segurança, por força policial, em Portugal continental e nas suas NUTS II (2015).**

Fontes: GNR e PSP (Sítios da Internet).

As diferenças entre as forças de segurança, com impacto na sua localização geográfica e nos seus indicadores de dimensionamento e de produtividade<sup>86</sup>, são reforçados com o rácio da população residente por esquadra. Assim, a presença da PSP é mais expressiva nos territórios urbanos, como em Lisboa (i.e., menor valor de população por comando territorial) e, com menor importância, no Centro e no Alentejo. Por sua vez, a GNR manifesta este padrão no Alentejo e no Centro (Quadro C-13), respetivamente.

	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN-TEJO	ALGARVE	TOTAL
<b>GNR</b>	27.130	14.548	58.789	6.157	15.034	20.217
<b>PSP</b>	68.327	93.110	30.020	94.663	64.429	53.445
<b>TOTAL</b>	<b>19.419</b>	<b>12.582</b>	<b>19.872</b>	<b>5.781</b>	<b>12.189</b>	<b>14.668</b>

**Quadro C-13 – Número médio de habitantes por comando territorial, em função da força policial (2015).**

Elaboração própria.

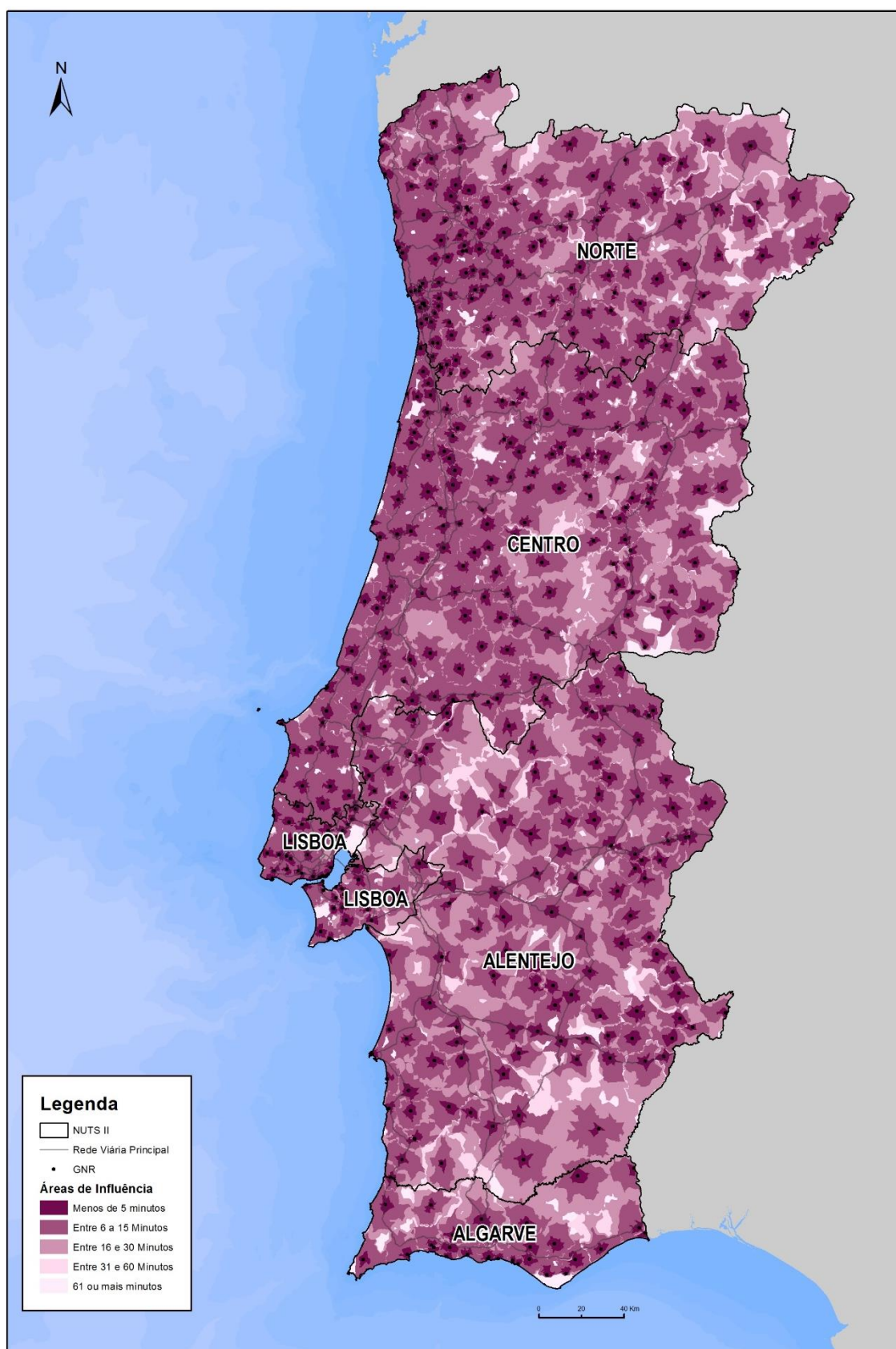
<sup>86</sup> Vide, p.e., os padrões espaciais para os seguintes dados estatísticos: Crimes registados, por tipo; Processos entrados, findos e pendentes, por força de segurança; Saldo processual (PorData), por força de segurança; Pessoal ao serviço nas polícias, da GNR e da PSP (Estatísticas da DGPJ).

Estas características da rede de serviços públicos de defesa e segurança são também visíveis quando se analisa a sua cobertura territorial, considerando a percentagem de população afeta por intervalos de tempo: Portugal continental dispõe de comandos territoriais da GNR a *5 ou menos minutos* para 46,5% da população residente e *entre 6 e 15 minutos* para 47,3%; para as mesmas escalas temporais, os comandos territoriais da PSP abrangem 38,5% e 28,5%. Na prática e tendo como referência o local de residência, estes resultados permitem constatar que a *16 ou mais minutos* de um posto da GNR apenas estão cerca de 6% dos cidadãos, aumentando esse número para aproximadamente 33% quando nos referimos à PSP.

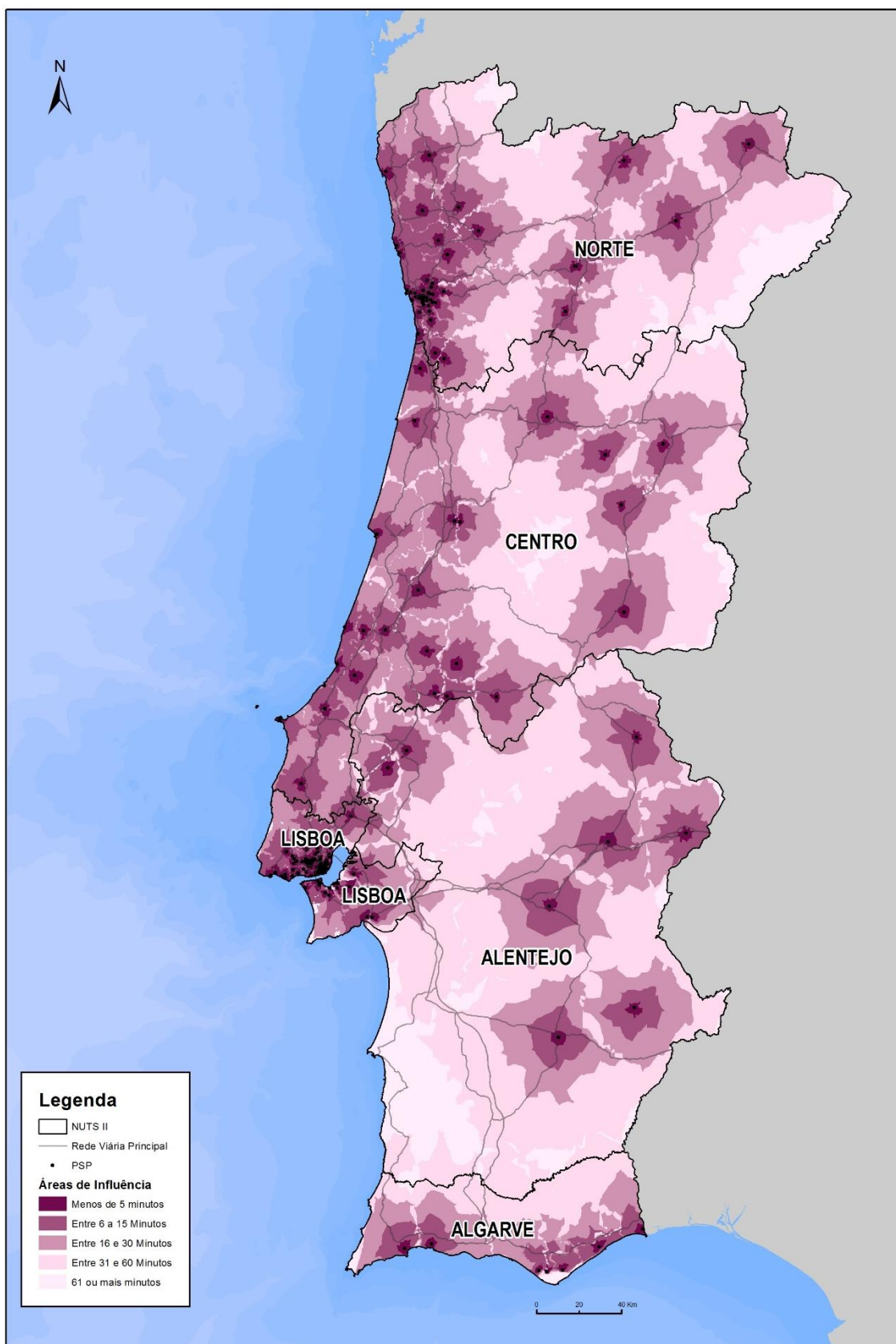
A uma escala regional, as NUTS II Alentejo e Algarve destacam-se por terem maior percentagem de população estimada a *5 ou menos minutos* (50,7% e 63,6%, respetivamente) dos comandos territoriais da GNR, ao passo que Lisboa apresenta um valor mais modesto para a mesma classe temporal (43,9%), o que se deve, em grande medida, ao contributo da NUTS III Grande Lisboa. Note-se, contudo, que a NUTS II Alentejo, apesar de ter valores percentuais elevados na categoria *menos de 5 minutos* é também, comparando com as demais NUTS II, a que tem uma maior percentagem de cidadãos nas categorias *16-30*, *31-60* e *60 ou mais minutos* (em especial, no Baixo Alentejo) (Anexos, Quadro H-26:435).

Já no caso da PSP, na NUTS II Lisboa, 67,7% da população tem um comando territorial a *5 ou menos minutos* do local habitual de residência, seguindo-se o Algarve e o Centro (designadamente, no Grande Porto e no Cávado). Em contraponto, o Centro e o Alentejo têm uma menor proximidade física e temporal à PSP, o que se justifica pela menor densidade de comandos territoriais nestas zonas do país (conforme se pode verificar no Quadro C-12 e no Quadro C-13). Ainda assim, na NUTS II Centro constata-se uma maior proximidade aos cidadãos no Médio Tejo, no Pinhal Litoral e na Beira Interior Sul (territórios onde existe um conjunto de cidades de pequena e de média dimensão relativamente próximas), ao passo que na NUTS II Alentejo esta particularidade tem maior incidência territorial na Lezíria do Tejo, no Alentejo Central e no Alto Alentejo (Anexos, Quadro H-27:436).





**Figura C-21 – Distribuição geográfica da rede de comandos territoriais da GNR e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**  
Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da GNR (Sítio da Internet).



**Figura C-22 – Distribuição geográfica da rede de comandos territoriais da PSP e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados da PSP (Sítio da Internet).



### 2.2.5. Justiça

A justiça foi, nos últimos anos, o setor público onde houve uma reorganização territorial mais profunda da sua rede. Considerando que durante esta análise estiveram vigentes dois modelos, ambos serão apresentados. Em 2011, a organização do sistema judiciário era definido na Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (NLOFTJ)<sup>87</sup> e no respetivo regulamento<sup>88</sup>. O sistema judicial contemplava os seguintes níveis geográficos:

- **Distritos judiciais:** O território nacional é dividido em 4 distritos judiciais, com sedes em Lisboa, Porto, Coimbra e Évora.
- **Círculos judiciais:** Dentre os 4 distritos judiciais, existiam 59 círculos judiciais (2 dos quais nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores).
- **Comarcas:** Dentre os círculos judiciais, existiam 217 comarcas (7 dos quais nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores).

No entretanto, estes dois diplomas foram revogados, respetivamente, pela Lei da Organização do Sistema Judiciário (LOSJ)<sup>89</sup> e pelo Regime Aplicável à Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais (RAOFTJ)<sup>90</sup>. A reforma do mapa judiciário surgiu no âmbito do memorando da *Troika* e, nalguns casos, em harmonia com o disposto no NLOFTJ, que já reconhecia a necessidade de reformas mais profundas. Estas alterações no sistema judicial português tiveram três grandes objetivos: (i) alargar a base territorial das circunscrições judiciais, tornando-as mais relacionais com as centralidades urbanas regionais e os movimentos da população; (ii) instalar jurisdições especializadas a nível nacional, deixando assim de estar concentradas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto; e, por fim, (iii) implementar um novo modelo de gestão das comarcas (DL n.º 49/2014, de 27 de março). Em relação ao segundo ponto, importa referir que antes da reforma do mapa judiciário, o território nacional já tinha cobertura elevada das especialidades *família e menores* e *trabalho*. Assim, com a reforma do mapa judiciário apenas houve uma maior abrangência espacial das especialidades *penal* e *cível*.

---

<sup>87</sup> Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto.

<sup>88</sup> DL n.º 186-A/99, de 31 de maio, com várias alterações.

<sup>89</sup> Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto; Retificação n.º 42/2013, de 24 de outubro.

<sup>90</sup> DL n.º 49/2014, de 27 de março.

Do ponto de vista territorial e da proximidade com o cidadão, a generalidade dos tipos de tribunais mantêm-se (*vide* Quadro C-14), mas o sistema de justiça passou a estar organizado em torno de 23 comarcas (uma por cada antiga capital de distrito, com a exceção de Lisboa e do Porto, com três e duas comarcas, respetivamente), as quais se subdividem em dois grandes grupos:

- **Instâncias centrais**, com competência em todo o distrito, desdobrando-se em *secções cíveis* (tramitam e julgam ações judiciais de valor superior a 50.000,00€), em *secções criminais* (preparação e julgamento das causas crime da competência do tribunal coletivo ou do júri) e em *secções de competência especializada* (p.e., instrução criminal, execução, trabalho, comércio e família e menores).
- **Instâncias locais**, cuja missão é tramitar e julgar ações judiciais que não estão atribuídas à instância central e que integram secções de competência genérica, podendo ser de secções cíveis, criminais, de pequena criminalidade e de proximidade, bem como tribunais de competência territorial alargada (i.e., tribunais com competência sobre uma ou mais comarcas ou sobre áreas especialmente referidas na lei, como são os casos dos Tribunais de Execução de Penas do Porto, Coimbra, Lisboa e Évora, do Tribunal Marítimo, do Tribunal da Propriedade Intelectual, do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão e do Tribunal Central de Instrução Criminal). De notar que:
  - As *secções de competência genérica* são responsáveis por tramitar e julgar ações judiciais que não tenham sido atribuídas a outra secção da instância central, podendo adicionalmente julgar ações declarativas cíveis de processo comum de valor igual ou inferior a 50.000,00€;
  - As *secções de proximidade* desempenham um leque variado de serviços (p.e., diligências processuais aí realizadas por ordem superior e depoimentos prestados através de videoconferência). Das vinte e sete secções de proximidade (conversão de tribunais já existentes), nove (Ansião, Mértola, Miranda do Douro, Mondim de Basto, Nordeste, Pampilhosa da Serra, Sabugal, São João da Pesqueira e Vimioso) têm um regime especial, pelo que deverão assegurar a realização das sessões de julgamento, com o objetivo de reduzir

o número de deslocações dos intervenientes processuais em todo o processo judicial.

No âmbito da reforma do mapa judiciário, tendo como argumento o reduzido volume processual (menos de 250 processos por ano) e considerando limiares de distância máximos entre os aglomerados populacionais o tribunal e a oferta de transportes públicos, foram encerrados vinte tribunais, sobretudo no interior do país<sup>91</sup>.

Na prestação dos serviços judiciários, antes e depois da reforma, existiam os tipos de tribunais elencados no Quadro C-14.

DESIGNAÇÃO	FUNÇÕES E LOCALIZAÇÕES
<b>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL</b>	Garantir o cumprimento dos aspetos jurídico-constitucionais, consagrados na Constituição da República Portuguesa. Existe apenas um Tribunal Constitucional, com sede em Lisboa.
<b>TRIBUNAL DE CONTAS</b>	Tribunal superior sediado em Lisboa, que tem como missões fiscalizar, auditar e controlar os dinheiros e os valores públicos, única e exclusivamente do ponto de vista técnico.
<b>SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA</b>	Órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais, mas que pode funcionar como tribunal de primeira instância nos casos que a lei determinar. A sua sede é em Lisboa e tem jurisdição em todo o território nacional.
<b>SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO</b>	Corresponde ao tribunal de hierarquia mais alta dentro dos tribunais administrativos e fiscais. Tem sede em Lisboa e jurisdição em todo o território nacional.
<b>TRIBUNAIS JUDICIAIS DE PRIMEIRA INSTÂNCIA</b>	Geralmente, correspondem aos tribunais de comarca, designam-se pelo nome da circunscrição a que estão afetos e incluem ainda os tribunais de competência territorial alargada.
<b>TRIBUNAIS JUDICIAIS DE SEGUNDA INSTÂNCIA</b>	São, em regra, os tribunais da Relação e designam-se pelo nome do município em que se encontram instalados, versando sobre ações judiciais de matéria cível, penal, social, de família e menores, de comércio, de propriedade intelectual e de concorrência, regulação e supervisão. Poderão existir em secções especializadas.
<b>TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS</b>	Têm como missão julgar litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais.
<b>TRIBUNAIS ARBITRAIS</b>	Tribunal cuja utilização é da vontade expressa e inequívoca das partes, sendo a sua competência, organização e funcionamento definidos em diploma próprio.
<b>JULGADOS DE PAZ<sup>92</sup></b>	São uma forma alternativa de resolução de litígios, de natureza exclusivamente cível (i.e., em causas que não envolvam matéria de direito da família, direito das sucessões e direito do trabalho) e com valor reduzido (menos de 15.000€). A criação, a competência, a organização e o funcionamento são regulados por diploma legal. Do ponto de vista territorial, os Julgados de Paz podem ser concelhos ou de agrupamento de concelhos, sendo, neste caso, a sua sede no município indicado no diploma de criação.

**Quadro C-14 – Tipos de tribunais.**

Fontes: NLOFTJ e DL n.º 186-A/99, de 31 de maio (e respetivas alterações).

<sup>91</sup> Os tribunais encerrados foram os de Armamar, Bombarral, Boticas, Cadaval, Castelo de Vide, Ferreira do Zêzere, Fornos de Algodres, Mação, Meda, Mesão Frio, Monchique, Murça, Paredes de Coura, Pene-la, Portel, Resende, Sabrosa, Sever do Vouga, Sines (Juízo Misto do Trabalho e de Família e Menores) e Tabuaço.

<sup>92</sup> A ERSAAAP faz uma referência aos Julgados de Paz, mencionando apenas que a rede poderá sofrer alterações resultantes de encerramentos e de aberturas de unidades.

#### *2.2.5.1. Formas de prestação do serviço*

Os serviços de justiça podem ser prestados através de intermediário, podendo ser necessária a presença física do cidadão. Com a reforma do mapa judicial, existe a possibilidade de evitar a deslocação ao tribunal, participando no ato através de videoconferência, sobretudo para populações que estão mais distantes dos tribunais.

#### *2.2.5.2. Acesso aos serviços públicos*

O acesso aos tribunais varia de acordo com a natureza da ação judicial. Embora possam existir exceções, em geral: as ações cíveis e de família e menores são julgadas no tribunal da área do domicílio do réu; os processos laborais podem ser interpostos no tribunal associado ao domicílio do réu ou do queixoso ou, em alternativa, no local onde o trabalho foi prestado; em caso de indemnização por acidente de viação, esta matéria é da competência do tribunal onde ocorreu o acidente; os casos sobre imóveis são analisados no tribunal associados à sua localização; em situações criminais, o tribunal a utilizar deve ser aquele que abrange o território onde o incidente foi cometido e, caso o crime tenha sido cometido em diversos locais (e, por conseguinte, abrangendo vários tribunais), a ação é julgada pelo tribunal onde se enquadra a pena mais grave. Contudo, importa referir que com a reforma da justiça preconizada em 2014 passou a ser possível aos cidadãos e advogados dirigir-se a qualquer secção dos tribunais para consultar o seu processo, obter outra informação ou dar entrada de articulados. Os Julgados de Paz podem ser acedidos apenas por residentes no município (ou agrupamento de municípios) onde estão implementados.

#### *2.2.5.3. Distribuição espacial e respetivas áreas de influência*

A Figura C-23, a Figura C-24 e o Quadro C-15 permitem verificar que, com a reforma do mapa judiciário, entre 2012 e 2014, assistiu-se a um reforço das especialidades judiciárias por todo o país, em especial nos territórios tradicionalmente menos desenvolvidos (note-se que este era um dos principais desígnios desta reforma e acontece mesmo tendo sido encerrados tribunais, maioritariamente nas NUTS II Norte e Centro). Já no que concerne aos Julgados de Paz, é também no Centro e no Norte do país

que há mais formatos deste tipo, em especial nas periferias das cidades de maior dimensão, como Lisboa e Porto. No Alentejo apenas há uma unidade e no Algarve este formato nunca foi adotado (Figura C-25).

	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN-TEJO	ALGA-RVE	TOTAL
<b>TRIBUNAIS (ANTES DA REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO)</b>	105	106	73	43	13	340
<b>TRIBUNAIS (DEPOIS DA REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO)</b>	163	143	79	63	26	474
<b>JULGADOS DE PAZ</b>	12	17	6	1	0	36
<b>TOTAL</b>	<b>190</b>	<b>185</b>	<b>142</b>	<b>131</b>	<b>37</b>	<b>685</b>

**Quadro C-15 – Número de serviços públicos de justiça, em Portugal continental e nas suas NUTS II, antes e depois da reforma do mapa judiciário.**

Fontes: MJ e Julgados de Paz (Sítios da Internet).

Nota metodológica: O valor apresentado dos tribunais, antes e depois da reforma do mapa judiciário, corresponde ao total dos tipos de tribunais e não ao número de tribunais *per se*. Significa isto que um tribunal pode ser considerado três vezes por ter três valências.

A NUTS II Lisboa regista um maior número de população residente por tribunal, ao invés do Alentejo e do Centro<sup>93</sup>. Comparando os valores antes e depois da introdução do mapa judiciário, verifica-se que há redução da população por tribunal (Quadro C-16), o qual reflete uma situação “artificial”, resultante do maior número de tribunais especializados por todo o território. No caso dos Julgados de Paz, a fraca densidade da sua rede traduz-se num elevado número de habitantes por unidade.

	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALEN-TEJO	ALGA-RVE	TOTAL
<b>TRIBUNAIS (ANTES DA REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO)</b>	35.140	21.960	38.656	17.612	34.693	29.552
<b>TRIBUNAIS (DEPOIS DA REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO)</b>	22.636	16.278	35.720	12.021	17.346	21.198
<b>JULGADOS DE PAZ</b>	307.474	136.927	470.313	757.302	n/aplic.	279.101
<b>TOTAL*</b>	<b>21.084</b>	<b>14.548</b>	<b>33.199</b>	<b>11.833</b>	<b>17.346</b>	<b>19.701</b>

**Quadro C-16 – Número médio de habitantes por tipo de serviço de justiça (2015).**

Elaboração própria.

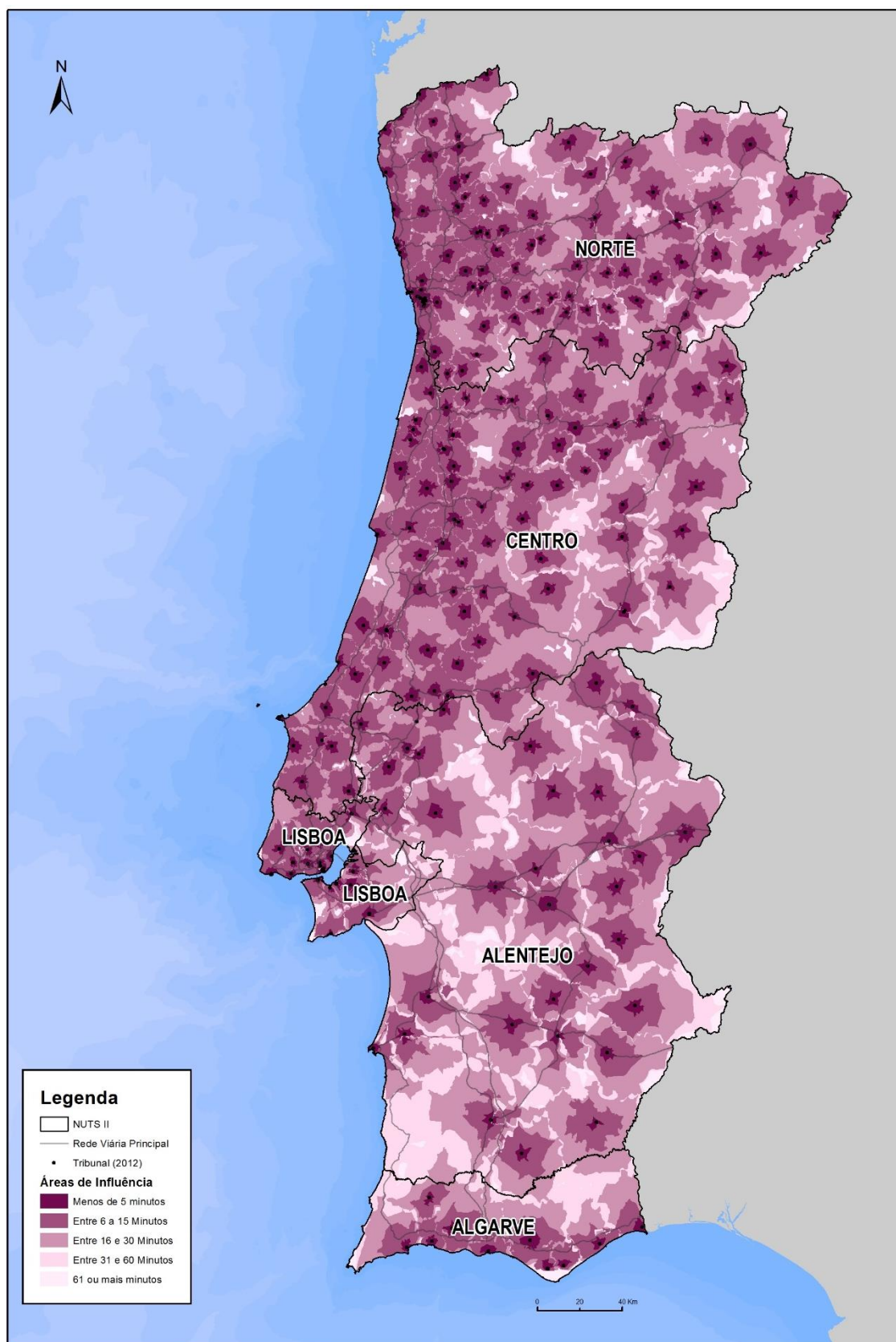
Nota de leitura: n/aplic. – não aplicável.

Nota metodológica: \* O total corresponde apenas à soma de *Tribunais (antes da reforma do mapa judiciário)* e *Julgados de Paz*. O valor de Tribunais antes da reforma do mapa judiciário apenas serve para comparar com Tribunais depois da reforma do mapa judiciário.

<sup>93</sup> A aferição das diferentes características da oferta e da procura de serviços judiciais, associados ao seu dimensionamento e produtividade, *vide*, p.e.: Movimento de processos, por tribunal; Movimento de processos, por tribunal (Estatísticas da DGPI); Evolução anual dos processos (%) nos tribunais judiciais de 1ª instância (INE); Duração média dos processos findos (meses) nos tribunais judiciais de 1ª instância por tipo de processo (INE); Pessoal ao serviço nos tribunais a 31 de dezembro, segundo o sexo e a carreira/categoria, por tipo de tribunal (Estatísticas da DGPI); Movimento de processos nos Julgados de Paz (Estatísticas da DGPI).

Por fim, no que concerne à distância-tempo dos cidadãos até ao tribunal mais próximo, verifica-se que, em Portugal continental, nos anos de 2012 e 2014, cerca de 88% da população têm um tribunal a *15 ou menos minutos* da sua habitação principal. Esta maior proximidade ocorre em Lisboa (95,4% na área de influência *15 ou menos minutos*), seguindo-se o Norte (90,0%), o Algarve (82,7%) o Centro (82,3%) e o Alentejo (68,4%). Contudo, entre os dois anos analisados (2011 e 2014), constata-se algumas variações nas NUTS II: o Algarve (-4,9 p.p.) e o Norte (-0,9 p.p.) reduziram o grau de cobertura territorial destes serviços a *15 menos minutos* às suas populações, tendo em Lisboa (+2,0 p.p.), no Alentejo (+1,5 p.p.) e no Centro (+0,1 p.p.) ocorrido um reforço.

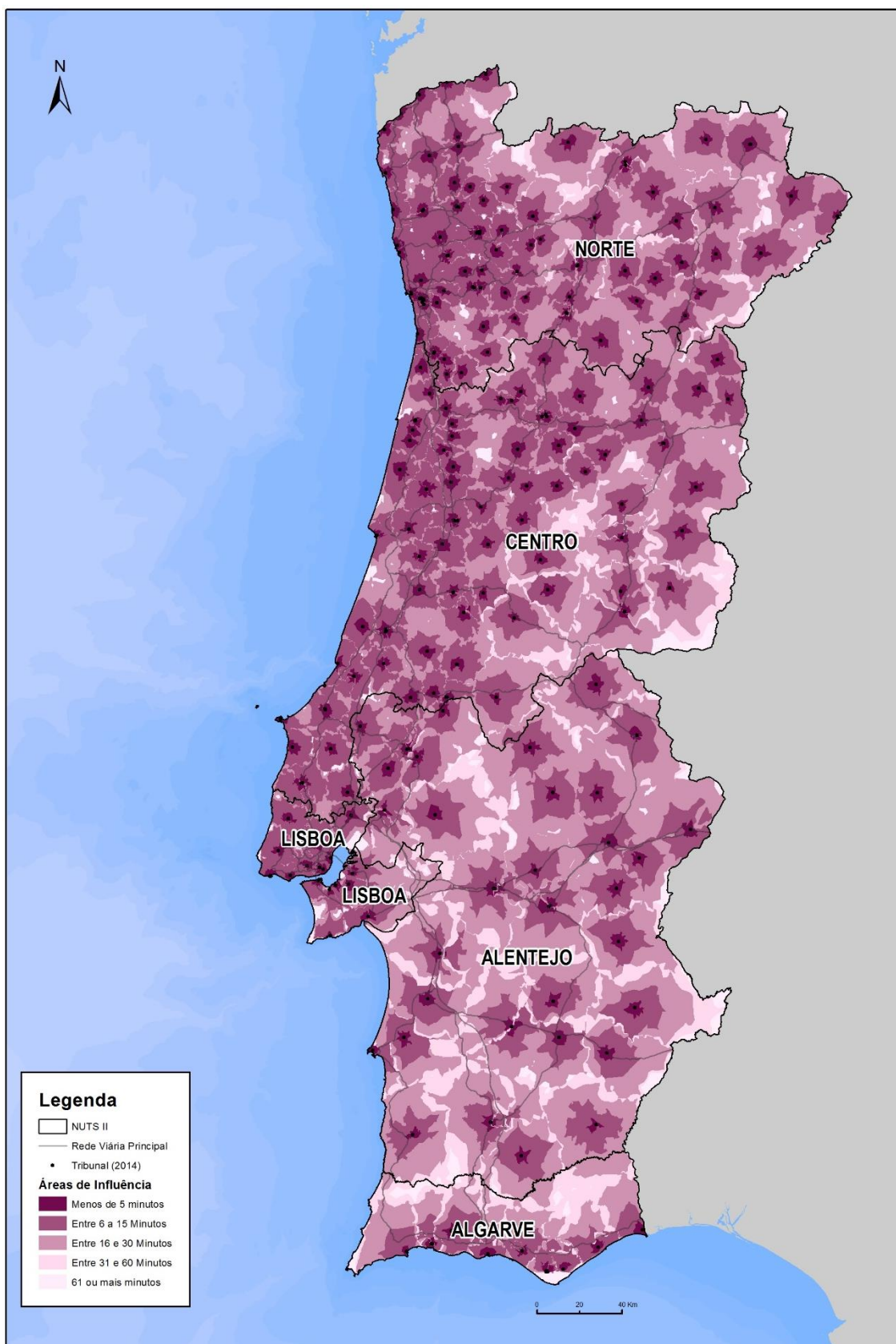
Os Julgados de Paz, devido à sua ainda incipiente rede, encontram-se relativamente distantes da generalidade dos portugueses. Em termos nacionais, estima-se que apenas 7,6% da população portuguesa resida a *5 ou menos minutos* de um Julgado da Paz, sendo os intervalos temporais mais expressivos *16 a 30 minutos* e *6 a 15 minutos*, com 33,9% e 32,6%, respetivamente. A análise por NUTS II permite verificar que entre 90% a 100% da população do Algarve e do Alentejo têm o Julgado da Paz mais próximo a 31 ou mais minutos. Já a maior proximidade aos Julgados de Paz ocorre em Lisboa (designadamente, na NUTS III Península de Setúbal) e no Norte (NUTS III Douro e Grande Porto). Numa situação intermédia encontra-se o Centro, sendo que apenas se evidencia pela maior proximidade a NUTS III Pinhal Interior Sul.



**Figura C-23 – Distribuição geográfica da rede de tribunais antes da reforma do mapa judiciário e respectivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2013).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do MJ (Sítio da Internet).

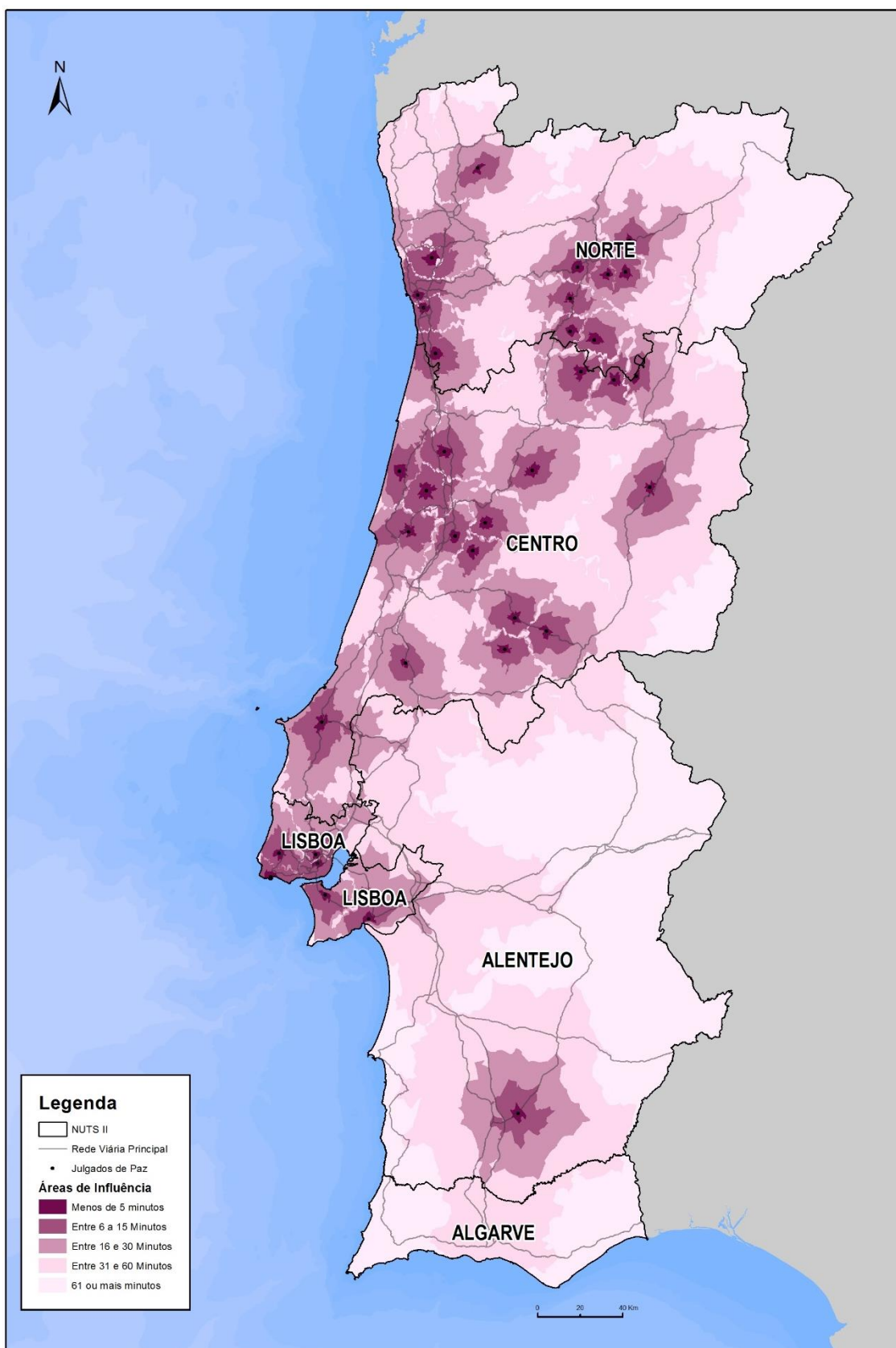




**Figura C-24 – Distribuição geográfica da rede de tribunais depois da reforma do mapa judiciário e respectivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados do MJ (Sítio da Internet).





**Figura C-25 – Distribuição geográfica da rede de Julgados de Paz e respetivas áreas de influência, em função do tempo percorrido em transporte individual motorizado (2015).**

Elaboração própria, a partir dos dados georreferenciados dos Julgados de Paz (Sítio da Internet).

## 2.2.6. Os serviços públicos estudados e as suas especificidades

Tendo por base a análise efetuada no ponto 1.2.5 do Capítulo B, em que são apresentadas as diferenças dos serviços públicos em cinco aspetos (natureza, relação entre os prestadores e os clientes, personalização, tipo de oferta e de procura e, por fim, entrega do serviço), serão elencadas sumariamente as especificidades dos serviços públicos de educação, saúde, eventos de vida, defesa e segurança e justiça. Deste modo, obter-se-á um referencial conceptual que estabelece as ligações entre os diferentes serviços públicos, as populações e os territórios.

No que concerne à **natureza dos serviços**, os de educação são os únicos considerados intangíveis. Os demais serviços públicos (saúde, eventos de vida, defesa e segurança e justiça) são tangíveis, pelas características elencadas no Quadro C-17.

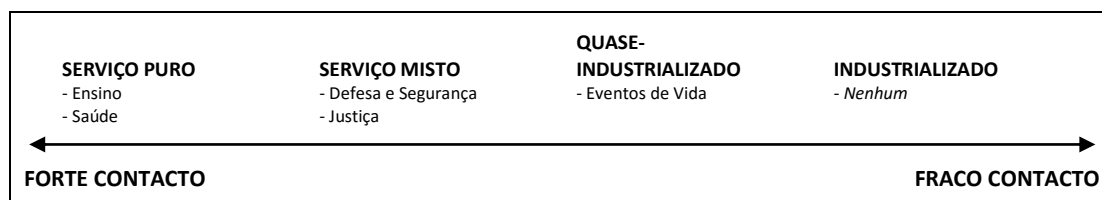
		DESTINATÁRIO DO SERVIÇO	
		PESSOAS	OBJETOS
SERVIÇOS	TANGÍVEIS	<p><b>Saúde – cuidados primários, hospitalares e serviços convencionados:</b> o serviço tem como pressuposto a deslocação do paciente que, com base nas suas queixas, é analisado e, se necessário, tratado (cada situação/utente exige uma resposta diferenciada do serviço de saúde).</p> <p><b>Eventos de vida – AT, ISS, IRN e Lojas do Cidadão:</b> o cidadão dirige-se à repartição e solicita um serviço que, por norma, está tipificado e é prestado através de passos/processos estandardizado.</p> <p><b>Defesa e segurança – GNR e PSP:</b> tipo de serviços em que o cidadão se desloca ao comando ou ao posto territorial para a provisão do serviço.</p> <p><b>Justiça – Tribunais e Julgados de Paz:</b> o cidadão, na qualidade de réu, vítima ou testemunha, tem de ir até ao local onde o serviço é prestado, em vários momentos temporais (p.e., diligências processuais e julgamento final).</p>	<p><b>Saúde – cuidados continuados e integrados:</b> embora o serviço não incida sobre um bem, geralmente é a entidade prestadora que se desloca até ao doente (geralmente, na sua residência), podendo levar alguns equipamentos específicos para a prestação do serviço de saúde; o mesmo pode acontecer em situações de emergência, em qualquer lugar onde surja o problema.</p> <p><b>Defesa e segurança – GNR e PSP:</b> nalgumas situações específicas (p.e., furtos, crimes e perturbação da ordem pública) são as forças de segurança que se deslocam até ao local onde ocorre ou ocorreu o problema.</p>
	INTANGÍVEIS	<p><b>Ensino – pré-escolar e escolar:</b> em termos gerais, os serviços de ensino enquadram-se nesta categoria, estando o aluno em interação com o meio escolar em parte do processo (note-se que há autonomia do aluno para obter conhecimentos fora da escola, através, por exemplo, do autoestudo).</p>	

**Quadro C-17 – Natureza dos serviços públicos estudados.**

Elaboração própria.

Na **relação entre os prestadores e os clientes**, os serviços públicos repartem-se entre o serviço puro, o serviço misto e o quase-especializado (Figura C-26), sendo que nenhum deles se enquadra na tipificação *industrializado*. Os serviços puros são aqueles

onde há uma maior necessidade de contacto entre os prestadores e os cidadãos ao longo de todo o processo, os quais são menos relevantes nos serviços mistos (i.e., o cidadão só interage na produção do serviço em momentos específicos). Já nos serviços públicos quase-industrializados a deslocação a um ponto de atendimento físico é dispensável para vários afazeres, na medida em que há outros meios para proceder à sua provisão (designadamente, portais *online*).



**Figura C-26 – Serviços públicos estudados, consoante o grau de contacto entre produtores e consumidores.**

Elaboração própria.

Com base nas particularidades apresentadas no Quadro B-4, as **relações entre o cliente e o prestador dos serviços públicos** considerados nesta investigação enquadraram-se em três das quatro categorias (Quadro C-18). Os serviços públicos de saúde, eventos de vida, defesa e segurança e justiça, cuja relação é esporádica, podem ser de utilização contínua ou descontínua, consoante o tipo de solicitações de cada cidadão.

		RELAÇÃO CLIENTE – PRESTADOR	
		RELAÇÃO ESTÁVEL COM VÍNCULO	RELAÇÃO ESPORÁDICA
ENTREGA DO SERVIÇO	CONTÍNUA	Ensino – pré-escolar e escolar. Saúde – cuidados continuados e integrados.	Saúde – cuidados primários, hospitalares e serviços convencionados. Eventos de vida – AT, ISS, IRN e Lojas do Cidadão.
	DESCONTÍNUA	Nenhum.	Defesa e segurança – GNR e PSP. Justiça – Tribunais e Julgados de Paz.

**Quadro C-18 – Relação com o cliente, na prestação de diferentes serviços públicos estudados.**

Elaboração própria.

Já no que concerne ao **papel do cidadão na prestação dos serviços**, tende a ser mais forte na saúde, na defesa e segurança e na justiça e mais fraca no ensino e nos eventos de vida (Quadro C-19), embora existam diferenças entre o nível de capacidade de influência e o momento em que tal pode ocorrer.

		PARTICIPAÇÃO OPERACIONAL DO CONSUMIDOR	
		FRACA	FORTE
CONTROLO DO PROCESSO PELO CONSUMIDOR	CONTROLO ESPORÁDICO, LIMITADO AOS MOMENTOS DE CONTACTO	Eventos de vida – AT, ISS, IRN e Lojas do Cidadão.	Defesa e segurança – GNR e PSP. Justiça – Tribunais e Julgados de Paz.
	CONTROLO FREQUENTE AO LONGO DE TODO O PROCESSO	Ensino – pré-escolar e escolar.	Saúde – cuidados primários, hospitalares, continuados e integrados e serviços convencionados.

**Quadro C-19 – O papel do consumidor na produção dos serviços públicos estudados.**

Elaboração própria.

No que concerne à conexão entre a **amplitude da variação da procura e os constrangimentos da oferta**, e tendo como referencial teórico o Quadro B-6, os vários serviços públicos enquadram-se em duas categorias (Quadro C-20).

		AMPLITUDE DA VARIAÇÃO DA PROCURA	
		ELEVADA	REDUZIDA
CONSTRANGIMENTOS DA OFERTA	RESPONDE RAZOAVELMENTE AOS PICOS DE PROCURA	Saúde – cuidados hospitalares.	Nenhum.
	NORMALMENTE OS PICOS DE PROCURA EXCEDEM A CAPACIDADE	Nenhum.	Ensino – pré-escolar e escolar. Saúde – cuidados primários, continuados e integrados e serviços convencionados. Eventos de vida – AT, ISS, IRN e Lojas do Cidadão. Defesa e segurança – GNR e PSP. Justiça – Tribunais e Julgados de Paz.

**Quadro C-20 – Natureza da oferta e da procura dos serviços públicos estudados.**

Elaboração própria.

Por fim, a entrega do serviço pode ocorrer de diversas formas, designadamente pela deslocação do cliente e/ou do prestador, bem como através de TIC. A complexidade destas relações está sumariada no Quadro C-21.

		PONTO DE ENTREGA DO SERVIÇO	
		LOCAL ÚNICO	MÚLTIPLOS LOCAIS
CONSTRANGIMENTOS DA OFERTA	O CLIENTE DESLOCA-SE AO PRESTADOR	<b>Ensino</b> – pré-escolar e escolar (básico, secundário e superior). <b>Saúde</b> – cuidados primários e hospitalares (situação típica, reportando às áreas de influência de onde estão implantados). <b>Justiça</b> – Tribunais e Julgados de Paz (diligências processuais e julgamentos).	<b>Ensino</b> – escolar (superior), quando o plano curricular obriga a que o aluno se desloque por vários polos universitários geograficamente dispersos. <b>Saúde</b> – cuidados hospitalares (situação em casos de emergência), continuados e integrados e serviços convencionados. <b>Eventos de vida</b> – AT, ISS, IRN e Lojas do Cidadão. <b>Defesa e segurança</b> – GNR e PSP. <b>Justiça</b> – Tribunais e Julgados de Paz (consulta de informação sobre o estado do processo).
	O PRESTADOR DESLOCA-SE AO CLIENTE	<b>Saúde</b> – cuidados continuados e integrados.	<b>Saúde</b> – serviços de emergência médica (p.e., INEM). <b>Eventos de vida</b> – Lojas do Cidadão móveis. <b>Defesa e segurança</b> – GNR e PSP.
	A TRANSAÇÃO CONCRETIZA-SE À DISTÂNCIA	<b>Ensino</b> – através do ensino à distância (ensino básico e secundário) ou do <i>e-learning</i> ou <i>b-learning</i> (ensino superior). <b>Saúde</b> – através de serviços de suporte telefónico e dos portais <i>online</i> . <b>Eventos de vida</b> – AT, ISS e IRN (através dos respetivos serviços de suporte telefónico e dos portais <i>online</i> ). <b>Defesa e segurança</b> – GNR e PSP (através dos respetivos serviços de suporte telefónico e dos portais <i>online</i> institucionais e especializados). <b>Justiça</b> – Tribunais (participação através de videovigilância, a partir da secção de proximidade da área de residência).	Nenhum.

**Quadro C-21 – Entrega dos serviços públicos estudados.**

Elaboração própria.

### 3. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL DO ESTADO E REORGANIZAÇÃO DAS REDES DE SERVIÇOS PÚBLICOS: QUE RELAÇÕES?

Na literatura portuguesa, as referências explícitas às relações entre a (re)organização administrativa territorial do Estado e a reforma das redes de serviços públicos são escassas. Contudo, estas temáticas são indissociáveis: por um lado, a administração territorial do Estado determina a forma como a administração pública se organiza verticalmente (i.e., quais as suas funções e as competências dos órgãos de gestão pública locais); por outro lado, a reestruturação das redes de serviços públicos origina uma nova distribuição espacial das unidades e dos equipamentos públicos. Ferrão, Carmo e Malheiros (2014:193) salientam que “não é possível discuti-los de forma autónoma, sob pena de se criarem tensões e contradições com custos políticos, sociais

e financeiros elevados para as gerações presentes e futuras.” Ambas as reformas estão em curso e são legitimadas pela necessidade de controlar os custos da administração pública, ancoradas em novos modelos de gestão, que promovem uma maior eficiência e eficácia, mas também clarificam quais as funções do Estado e as suas intervenções em diversas escalas geográficas.

A evolução do recente debate sobre a reorganização administrativa territorial do Estado estava, há duas décadas, focada essencialmente na regionalização (temática que, contudo, se vai mantendo no debate político), mas atualmente a atenção reside na criação de regiões administrativas, no associativismo intermunicipal<sup>94</sup>, e na fusão de freguesias e, eventualmente, de municípios. Nesse sentido, impulsionado pelos XVIII e XIX Governos Constitucionais, a reorganização administrativa territorial do Estado materializou-se em diversos diplomas legais:

- **RCM n.º 40/2011, de 22 de setembro**, que originaria o Documento Verde da Reforma da Administração Local, admitida em 8 de fevereiro de 2012: Proposta de reforma ampla da administração pública, nos domínios da gestão, do território e do poder local, a qual assenta em quatro eixos de atuação: (i) setor empresarial local; (ii) organização do território; (iii) gestão municipal, intermunicipal e financiamento; e (iv) democracia local.
- **Proposta de Lei 44/XII<sup>95</sup> do Governo**, que originaria o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica (RJRATA)<sup>96</sup>: Estabelece os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica e define e enquadra os termos da participação das autarquias locais na concretização desse processo, consagrando que a reorganização administrativa

---

<sup>94</sup> As entidades intermunicipais – as quais podem corresponder a áreas metropolitanas e a comunidades intermunicipais – são associações de municípios criadas com um objetivo específico (geralmente, promoção de interesse comuns). As suas competências relacionam-se com o planeamento e o desenvolvimento regional, bem como a prestação de serviços públicos essenciais, em articulação com os municípios e a administração pública central.

<sup>95</sup> Discussão em conjunto com o *Projeto de Lei 163/XII*, que define o regime de audição e participação das autarquias locais e populações no processo legislativo de criação, extinção, fusão e modificação de autarquias locais, procede à primeira alteração à Iniciativa Legislativa de Cidadãos (Lei n.º 17/2003, de 4 de junho) e à terceira alteração ao Regime Jurídico do Referendo Local (Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto).

<sup>96</sup> Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

do território das freguesias é obrigatória e regula e incentiva a reorganização administrativa dos municípios (facultativa).

- **Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais**<sup>97</sup>: Define o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, excetuando o associativismo municipal e a participação em entidades de direito público, que se regem por diplomas específicos.
- **Reorganização Administrativa do Território das Freguesias**<sup>98</sup>: Dá cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias, ao abrigo do RJRATA.
- **Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFAELEI)**<sup>99</sup> e **Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)**<sup>100</sup>: O RFAELEI estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais; já o RJAL estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

No entender de Sousa (2013:89-90), “nos períodos de grave crise financeira, os Governos podem pretender dar passos em frente, e considerou oportuna a redução drástica do número de freguesias. (...) O Governo entendeu que um mapa das freguesias com mais de cem anos não era adequado a um novo tempo muito diverso do séc. XIX. (...) Já a *Troika* viu o número bastante elevado de freguesias e a resposta intuitiva foi propor a diminuição do respetivo número independentemente da realidade histórica e social que representam. Nos 308 municípios não convinha mexer, nem havia justificação política para tal, pois representam grandes unidades territoriais com uma dimensão apropriada, mesmo em termos europeus.” Para o mesmo autor (2013:86), “a reforma administrativa territorial dos municípios não é neste momento necessária. Diversamente aceita-se que a nível das freguesias seja conveniente uma nova divisão

---

<sup>97</sup> Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>98</sup> Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro.

<sup>99</sup> Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro. Alterado pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro; e pela Retificação n.º 46-B/2013, de 01 de novembro.

<sup>100</sup> Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Alterado pela Retificação n.º 46-C/2013, de 01 de novembro; pela Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de novembro; e pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março.

territorial, já que há cerca de 190 anos não se faz uma revisão da divisão territorial.” Apesar disto, importa referir que as freguesias são, em geral, estruturas orgânicas com poucos recursos (e, no caso do pessoal, é geralmente pouco qualificado), têm poucas atribuições e, nalguns casos, são geridas por presidentes em tempo parcial.

O alargamento de competências conferido pelo RFALEI às freguesias não diz, contudo, diretamente respeito à prestação dos serviços públicos levados em conta nesta investigação. Porém, a câmara municipal pode acordar com as freguesias a delegação de competências. Já no caso das câmaras municipais, o Estado pode delegar competência com carácter permanente, através de um contrato interadministrativo, a firmar com a autarquia ou a associação intermunicipal, onde fique também expreso a alocação de recursos necessária.

Apesar de estarem consagradas legalmente as Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, as quais deverão obter novas missões e competências oriundas do Estado e dos municípios, Sousa (2013:97) adverte para que “não se encontra resolvida a questão dum eventual 3.º nível autárquico por motivo do Acórdão do TC n.º 296/2013 (proc. n.º 354/13) e por falta de vontade política de criação das regiões administrativas. Não se encontra ainda esclarecido o futuro papel das CCDR [Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional]. Pode-se dizer, então, que a Reforma administrativa está incompleta e num certo impasse.”

Para Ferrão, Carmo e Malheiros (2014:181), “com elementos contraditórios e indecisões evidentes, este modelo de reorganização do território (...) orienta-se para uma situação de «desconcentração descentralizada», uma das características essenciais do atual modelo inglês [*Big Society*]. Uma transferência de atribuições e competências para níveis administrativos inferiores não acompanhada proporcionalmente por idêntica tendência em termos de recursos e o esvaziamento previsível do nível regional revelam que o Estado neoliberal é, afinal, um Estado pequeno na teoria mas bem interveniente em diversos domínios.” Em Portugal, esta situação foi bem visível quando há poucos anos o Estado passou para as câmaras municipais as funções de transporte e de alimentação escolar, entre outras, em que as autarquias se queixavam de faltas de verbas para o cumprimento destas missões.



#### 4. SÍNTESE: DOS RESULTADOS OBTIDOS AOS DESAFIOS QUE SE COLOCAM

A reorganização das redes de serviços públicos é em Portugal, tal como nos países europeus, uma necessidade reconhecida e, em muitos casos, já em execução, sobre a influência de ideologias político-económicas neoliberais (e, por conseguinte, focadas no cumprimento dos objetivos e na melhoria dos rácios de eficácia e de eficiência). Em síntese, importa sumariar os principais aspetos que têm marcado a reforma dos serviços públicos em Portugal nos últimos anos e apontar algumas ideias que podem contribuir para a obtenção de melhores resultados na sua implementação, designadamente pela adoção de políticas de base territorial.

##### 4.1. As reorganizações dos serviços públicos: em síntese, como se fizeram?

A evolução recente dos serviços públicos assentou em dois grandes pilares: o reforço de serviços prestados através de TIC e a reorganização dos pontos de atendimento presenciais. A aposta nas TIC, que teve o programa *Simplex* como grande marco, permitiu desenvolver serviços públicos na Internet (p.e., preenchimento do IRS ou marcação de consultas médicas) ou por telefone (p.e., linha Saúde 24 ou pedidos de informações) e introduzir alterações na forma como se obtêm serviços públicos. As estratégias que lhe sucedem, como *Um Estado Melhor* ou a ERSAAP, preconizam um conjunto de medidas que prosseguem ideias semelhantes. A redução de custos da produção de serviços associados às TIC e o aumento generalizado de acesso e conhecimentos por parte das populações tem contribuído para o sucesso de alguns formatos de prestação de serviços públicos através da Internet e, com isso, o atendimento presencial tem sofrido alterações, bem como a distribuição geográfica das tradicionais repartições de serviços públicos e a evolução de novos formatos de atendimento presencial. Já no que concerne à racionalização da oferta das redes de serviços públicos, surgiu, nos últimos anos, por condições conjunturais e, mais tarde, por imposição da *Troika*. Estas medidas foram necessárias para racionalizar a oferta de serviços públicos em áreas tão diversificadas como a saúde, educação ou justiça, o que se materializou em encerramentos, agrupamentos e fusões desses equipamentos. Estas mutações resultam de alguns pressupostos e critérios que afetam os cidadãos e os territórios, designadamente: (i) a predominância de uma visão ministerial/setorial, sem contemplar,

por um lado, as reorganizações das redes de serviços públicos dos demais ministérios e, por outro, sem ter políticas e estratégias territoriais subjacentes, que permitissem operacionalizar esta reorganização com um modelo territorial coerente; (ii) a adoção de análises de natureza economicista, sem considerar variáveis como o desenvolvimento, a coesão e a justiça socioterritoriais; e (iii) as tomadas de decisões rápidas e sem promover a participação pública, dificultando a aceitação das alterações preconizadas. Como consequência, o interior do país foi o mais afetado por estas políticas que, por exemplo, levaram, nalguns municípios, ao encerramento de vários serviços públicos então existentes, constituindo mais um entrave nos seus processos de desenvolvimento e de coesão territorial. Note-se que estes territórios são mais fragilizados demográfica e economicamente e apresentam, em geral, uma maior distância de acesso das suas habitações até aos estabelecimentos de serviços públicos mais próximos.

#### **4.2. Novas abordagens para a (continuação da) reforma dos serviços públicos**

Independentemente do contexto de crise económico-financeira, da recente intervenção externa *Troika* e de alguma instabilidade política vivenciada nos últimos anos, é necessário que os Governos definam e articulem estratégias coerentes sobre o papel do Estado e dos serviços públicos. Este debate deveria resultar num acordo formal entre os partidos políticos do designado eixo de governação (CDS, PS e PSD), de modo a evitar alterações sistemáticas aquando das mudanças de poder nos ciclos legislativos. Este debate tem de ser precedido por um amplo debate e participação da sociedade civil (atores sociais, económicos, culturais, etc.), de modo a perceber quais as suas expectativas, mas também em que moldes gostariam de obter os serviços públicos. Contudo, esta auscultação da sociedade civil não pode (ou não deve) ser apenas uma consulta pública. Ainda que a fase de consulta pública deva existir associada às definições de políticas e de estratégias globais relacionadas com os serviços públicos – com os períodos de discussão e de reflexão pública necessários, para que no final se obtenha um quadro de compromisso – é igualmente necessário atender às sugestões de melhoria que os cidadãos fazem durante ou após a utilização. O envolvimento dos cidadãos e dos demais agentes sociais nos processos de tomada de decisão, além de permitir aferir as especificidades da procura e, por conseguinte, ajustar a oferta, con-

tribui ainda para a maior aceitação das decisões finais tomadas pela administração pública e o fomento de um compromisso coletivo, com os quais são solidários. Como defende Marques (2009:145), o futuro dos serviços públicos em Portugal passa “pela capacidade de recuperar o atraso do século XX e responder, na crista da onda, aos desafios do século XXI”, o que será “o resultado da intensidade do nosso empenho e envolvimento, desde já, na sua transformação, na sua adaptação a novos contextos, a novas tecnologias, no reforço da capacidade de resposta a novas expectativas dos cidadãos com que interagem” (Marques, 2009:153).

#### **4.3. A necessidade de colocar o território na agenda política**

As preocupações de índole económico-financeira são legítimas, atendendo a que, nas últimas décadas, foi percecionado que o Estado gastou dinheiro de forma pouco eficaz, sem obstar que o contexto de crise económico-financeira condiciona igualmente as soluções adotadas e os respetivos tempos de execução (apesar de existirem autores que contrariam esta tese, como Ramos (2013). Contudo, a reestruturação da oferta de serviços públicos baseada unicamente em análises de custo-benefício ou em critérios de eficiência e de eficácia é limitada: em primeiro lugar, é necessário entender que os serviços públicos são um veículo importante para o desenvolvimento socioeconómico do país, contribuem para o bem-estar das populações e incentivam o investimento das atividades económicas; e, em segundo lugar, urge considerar aspetos como a *justiça espacial* ou a *coesão territorial*, em harmonia, por exemplo, com a Carta de Direitos Fundamentais da UE (Protocolo n.º 26) e o Tratado de Lisboa (Artigo 16.º), devidamente enquadrados nos modelos e nas estratégias de desenvolvimento territorial preconizado no PNPOT e nos respetivos Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT), de modo a obter uma rede de serviços públicos com uma distribuição espacial equilibrada e inclusiva.

Neste contexto, e apesar de tradicionalmente não ser um aspeto considerado na conceção de políticas públicas, o território está omnipresente. Como defende Santinha (2014), é necessário colocar a *dimensão geográfica* na agenda política, porque os territórios são: (i) *contextos estruturantes*, associados a espaços de residência e de trabalho dos cidadãos (e, por conseguinte, de *oportunidades*) e reveladores de dispari-

dades sociais e económicas; e (ii) *referenciais de ação*, para a tomada de decisões políticas (setoriais e territoriais) e a articulação com os atores sociais, que visam, por um lado, reduzir as assimetrias locais e regionais e, por outro, potenciar os seus recursos específicos. Assim, como refere o autor (2004:3), ao “salientar-se a questão da escala territorial – problemas e necessidades espacialmente distintos, com estruturas institucionais e níveis de intervenção também diferenciados”, os níveis regional e local garantem uma interpretação mais orientada às suas necessidades e expectativas, com vantagens para a formulação das políticas públicas e para a sua posterior execução (i.e., ganhos de eficiência e de eficácia).

Da análise efetuada neste capítulo, verificamos que a dimensão territorial está presente, cada vez mais, na formulação das políticas de serviços públicos (tanto na parte de diagnóstico, como na componente operacional). Contudo, ainda é uma abordagem que nem sempre é utilizada e, por vezes, com pouca robustez. Neste sentido, em seguida, será apresentada uma perspetiva metodológica a partir da modelação da informação geográfica que coloca em evidência os diferentes tipos de territórios que existem em Portugal continental e, a partir dos quais, se demonstrará que ele é um elemento diferenciador na oferta e na procura de serviços públicos.

## **D. O TERRITÓRIO COMO ELEMENTO DIFERENCIADOR NA OFERTA E NA PROCURA DE SERVIÇOS PÚBLICOS: RETRATO(S) DE PORTUGAL CONTINENTAL, EM 2011**

### **1. A METODOLOGIA**

Apesar de “nos discursos científico, político, mediático e popular nacionais, o território tender a oscilar entre a invisibilidade e interpretações excessivamente simplificadas” (Ferrão, 2013:245), a compreensão das suas dinâmicas é uma condição essencial para (re)afirmar ou (re)definir um vasto conjunto de opções políticas, como, aliás, algumas das orientação da UE e da OECD já o reconhecem.

Com base nos resultados obtidos no final deste capítulo será realizada uma reflexão centrada no modo como os diferentes tipos de territórios, com características e estádios de desenvolvimento distintos, se constituem como elementos diferenciadores na oferta e na procura de serviços públicos. Assim, assume-se como pressuposto que “o Estado Social não existe fora do tempo e do espaço, (...) [apresentando] uma natureza eminentemente geográfica, na medida em que as diferentes funções só ganham existência concreta quando se inscrevem nos territórios, se articulam com as populações e as comunidades e se entrecruzam com as dinâmicas de desenvolvimento social.” (Carmo, Ferrão e Malheiros, 2014:167)

Para identificar as dinâmicas de Portugal continental em diferentes domínios (p.e., demografia, parque habitacional, sistema económico regional e urbano, condições de vida e acessibilidade e mobilidade) e também para tipificar os territórios foi concebida uma metodologia com recurso à modelação de informação geográfica, em formato *raster*, cujos princípios e fundamentos já tinham sido apresentados anteriormente por Tomé e Oliveira (2012), Oliveira et al. (2012) e Tomé (2014b).

Esta metodologia visou apresentar uma nova visão geográfica que não estivesse totalmente circunscrita aos tradicionais limites administrativos, como nos estudos de natureza similar já realizados para Portugal continental (DGOTDU, 1997; Ferrão, 2000 e 2004; Marques, 2004; Portas, Domingues e Cabral, 2007 e 2011; Reis (dir.),

2007; INE, 2014). Assim, foram utilizados dados com uma desagregação geográfica que vai desde a subseção estatística até à escala do município, dando-se preferência, sempre que possível, à escala geográfica de maior detalhe.

Esta abordagem geográfica multiescalar, além de pouco utilizada em análises desta natureza, é coerente com as propostas da Comissão Europeia para o período de programação entre 2014 e 2020, as quais reconhecem a importância da definição de *geografias ad hoc*, tanto do ponto de vista analítico e de diagnóstico, como na subsequente conceção e execução de políticas e programas públicos. Contudo, já há muito tempo que Ferrão (2004:24) alertava para a necessidade “urgente de olharmos para o país a partir de um novo mapa cognitivo, capaz de superar as limitações ou, até, as armadilhas das consagradas dicotomias Norte/Sul e litoral/interior.”

Na revisão do estado da arte não se identificaram estudos apoiados em modelação de informação geográfica com o mesmo objetivo – oferecer uma visão integrada das dinâmicas territoriais de um país e o seu impacto na (re)organização das redes de serviços públicos – visto que, na generalidade dos casos, os seus focos de análise são apenas setoriais (p.e., demográficos, económicos ou alterações no uso do solo) (Agarwal, C. et al., 2000; Clarck, 2004; Fisher Martinez, s/ data; Saligny et al., s/ data).

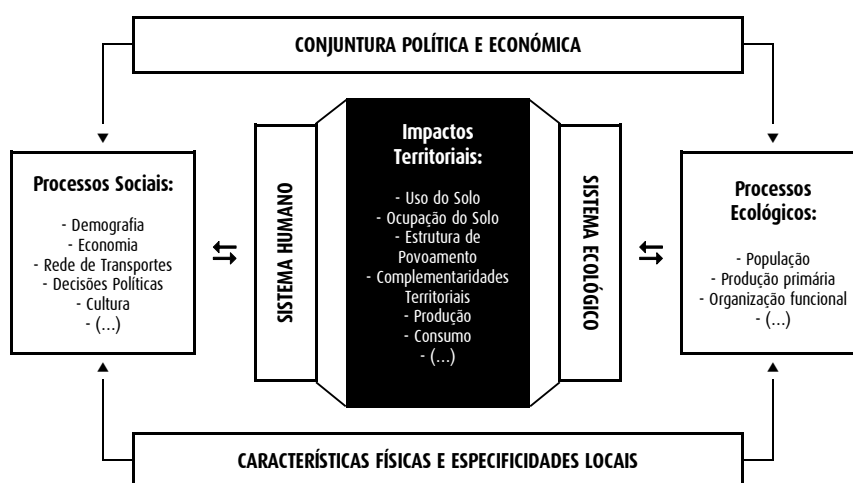
Desta forma, a seleção dos eixos temáticos e dos respetivos indicadores e variáveis considerados nesta análise são da responsabilidade do investigador – por um lado, da sua perceção empírica e, por outro, de diversos testes de experimentação ao modelar informação geográfica, com todos os condicionalismos e todas as virtudes que lhe possam estar subjacentes (Keranen 2011; Kimerling, 2011; Longley et al., 2003; e Maguire, Batty e Goodchild, 2005) – e estão também dependentes da disponibilidade de informação estatística que os suporte, pelas entidades oficiais competentes. Contudo, a escolha dos eixos temáticos, dos indicadores e das variáveis é apoiada por um conjunto de pressupostos relativos às teorias de localização dos serviços e dos serviços públicos, apresentados nos subcapítulos B.1 e B.2, respetivamente.

### 1.1. A seleção dos temas, dos indicadores e das variáveis

Para oferecer uma visão integrada das dinâmicas de Portugal continental foi necessário eleger um conjunto de indicadores e de variáveis de diversos eixos temáticos, que, tanto quanto possível, abrangessem diversos domínios da sociedade.

Reconhecendo-se a impossibilidade de realizar uma análise tão completa, como seria idealmente desejável, nesta investigação foram contemplados trinta e seis indicadores e variáveis, que estão agrupados em seis eixos temáticos: (i) população; (ii) edifícios e alojamentos; (iii) sistema económico, atratividade e competitividade territorial; (iv) emprego e condições de vida; (v) centralidades urbana; e (vi) transportes, acessibilidade e mobilidade. De referir que, neste contexto, seria útil ter um eixo temático relacionado com a sociedade da informação e do conhecimento (à semelhança dos trabalhos realizados por Nunes (2004b e 2006)), de modo a aferir, por exemplo, a taxa de cobertura das ligações de Internet por banda larga ou a utilização de serviços públicos *online* por parte da população. A pouca informação disponibilizada pelo INE e pela Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) apenas contemplava dados para algumas NUTS III. Por esta razão, optou-se por não incluir este tema na análise.

A seleção dos seis temas coloca em evidência que as relações estabelecidas entre a população, os espaços de habitação, os sistemas económicos e as infraestruturas de transportes não são estanques e originam múltiplas interações entre si (Figura D-1) e, por conseguinte, geram diferenciadas dinâmicas e assimetrias territoriais.



**Figura D-1 – Processos causa-efeito na criação das dinâmicas territoriais.**  
Elaboração própria.

Assim, pode-se afirmar que “o território é a maneira como uma determinada sociedade se organiza (...) [e] esta organização supõe formas de coordenação entre organizações sociais, atores económicos e representantes políticos necessariamente específicas e com uma história própria a cada lugar” (Abramovay, 2000 citado em Shneider, 2004:108).

Em seguida, serão apresentados os pressupostos que estão na génese da seleção de cada eixo temático e dos respetivos indicadores e variáveis. Em anexo (Quadro H-33:442), encontra-se a informação mais detalhada para os indicadores e as variáveis utilizados.

#### *1.1.1. População*

A relação entre a população e o território é dialética, uma vez que as suas dinâmicas são causa-efeito de um vasto conjunto de processos (p.e., coesão e desenvolvimento territoriais) e interação com diferentes aspetos sociais, políticos, económicos e culturais (Ferrão, 2004). Assim, a distribuição da população, a sua estrutura e o seu crescimento influenciam a evolução dos fenómenos socioterritoriais (Beaujeu-Garnier, 1997), da mesma forma que as transformações da economia, das famílias, dos estilos de vida, da mobilidade, das acessibilidades e das decisões políticas condicionam, a curto e a médio prazo, a evolução demográfica. Contudo, as características da população e das famílias também têm influência sobre a prestação dos serviços públicos: (i) o *baby boom* no pós-guerra e, em Portugal, a fase inicial pós-25 de abril (com a melhoria dos cuidados de saúde, a democratização do ensino e o regresso dos retornados das antigas colónias africanas) originaram mais despesas com os setores da saúde e da educação (Pollitt, 1990; Kirkpatrick e Lúcio (eds.), 1995; Pollitt e Bouckaert (eds.), 2004); (ii) o aumento da esperança média de vida e, por conseguinte, de população idosa, eleva os gastos com a segurança social e os cuidados de saúde (Peters, 1995; Kirkpatrick e Lúcio (eds.), 1995; e Klein, 2003); e (iii) o crescente número de famílias monoparentais exige, do Estado, um maior dispêndio de recursos financeiros (Pollitt, 1990).



Para identificar os territórios com maior e com menor dinâmica demográfica foram utilizados oito indicadores e variáveis:

- **População Residente:** Permite apresentar o número de população residente e, sendo a informação representada à escala da subseção estatística, permite ainda observar as áreas mais e menos densificadas.
- **Taxa de variação da população residente, entre 2001 e 2011:** Permite quantificar a variação percentual de população que uma freguesia ganhou ou perdeu entre os dois últimos censos da população.
- **Taxa de atração total:** Permite conhecer a percentagem de novos habitantes que residiam nos cinco anos anteriores ao censo da população noutro concelho ou noutro país e, por conseguinte, a capacidade que o concelho manifestou na atração de novos habitantes.
- **Taxa de analfabetismo:** Permite mensurar a percentagem de população com 10 ou mais anos que não sabe ler e escrever.
- **Proporção da população residente com ensino superior completo:** Permite conhecer a percentagem de população com 21 ou mais anos que tem o ensino superior concluído. Não é redundante face ao anterior indicador, na medida em que o analfabetismo e a população qualificados são geradores de desigualdades sociais (p.e., inclusão/exclusão social e diferenças de rendimentos) e exigem diferentes abordagens na oferta e na procura de serviços públicos.
- **Taxa de crescimento efetivo:** Permite analisar a capacidade que um concelho tem em regenerar a sua população, através do seu crescimento natural (diferença entre a natalidade e a mortalidade, num determinado período de tempo) e do crescimento migratório (diferença entre a população imigrante e a população emigrante, num determinado período de tempo).
- **Índice de envelhecimento populacional:** Permite identificar as freguesias com os rácios de população mais envelhecidos e, por oposição, os mais jovens.
- **População residente com dificuldades:** Permite quantificar a percentagem de pessoas que tem dificuldades em ver, em ouvir, em andar ou subir degraus ou em compreender os outros ou fazer-se compreender.

### 1.1.2. Edifícios e alojamentos

A distribuição territorial dos edifícios e dos alojamentos de um país não é indiferente às características da fixação da população e das atividades económicas. Significa isto que, independentemente das (re)configurações territoriais que surjam na distribuição das população e das empresas, o legado físico (i.e., os edifícios) permanecerá por largos anos nos aglomerados populacionais.

Em Portugal, com um processo de urbanização tardio em comparação com os países do Centro e do Norte da Europa (Marques, 2003), o êxodo rural que ocorreu massivamente entre as décadas de 50 e 70, permitiu, por um lado, que se mantivessem edifícios e alojamentos em espaços rurais (atualmente com dinâmicas regressivas e, possivelmente, hoje são edifícios em ruínas, degradados ou recuperados, mas com baixos índices de utilização) e, por outro, fomentou a construção de novos edifícios em territórios urbanos e, sobretudo, nas suas periferias.

Deste modo, como referiu Beaujeu-Garnier (1997:86-88), “o consumo de espaço cresceu vertiginosamente ao longo dos últimos anos, não apenas em função do acréscimo geral da população urbana, mas também devido às novas necessidades da população. (...) O problema é tanto mais angustiante, quanto os números mostram um desequilíbrio cada vez maior entre o crescimento demográfico e o crescimento da utilização do solo. (...) [Contudo,] é necessário sublinhar que a área de residências não é a única responsável por este consumo de espaço.”

A edificação do território pode assumir outras características. Além da edificação dos territórios urbanos e suburbanos, para primeira habitação ou o desenvolvimento de atividades económicas, a década de 90 ficou marcada, em Portugal, pela aquisição de terrenos ou habitações em espaços rurais que, apesar de não representarem uma *urbanização dos campos* (Marques, 2003), traduziram-se num aumento de segundas residências e pequenos negócios no espaço rural (p.e., turismo).

As características do edificado e do alojamento, dependendo do seu fim (p.e., residência ou negócios) e da sua utilização (p.e., primeira ou segunda residência; implementação de uma unidade de turismo rural ou de uma empresa de tecnologia de

ponta) exigem diferentes respostas na oferta de serviços públicos e, por isso, torna-se necessário compreender as suas dinâmicas territoriais.

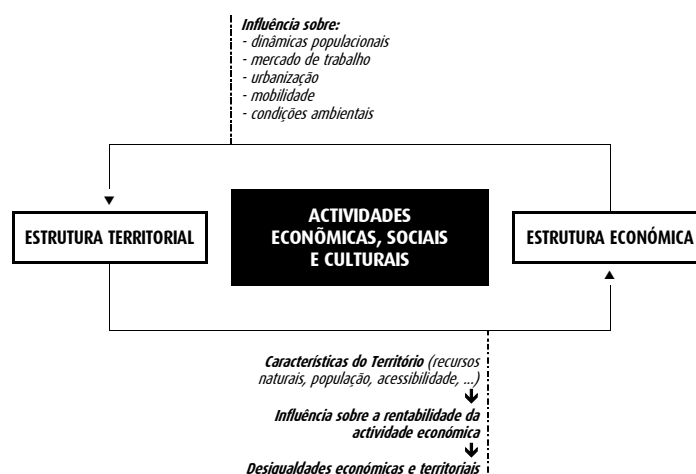
Para analisar este tema, foram analisados cinco indicadores, com os seguintes propósitos:

- **Edifícios clássicos:** Permite apresentar o número de edifícios clássicos e, sendo a informação representada à escala da subsecção estatística, permite ainda observar a sua densidade.
- **Edifícios clássicos construídos entre 2001 e 2011:** Permite aferir a percentagem de edifícios construídos entre os dois últimos censos da população e, subsequentemente, a dinâmica construtiva do concelho.
- **Taxa de alojamentos principais:** Permite diferenciar a primeira da segunda habitação, que pressupõe intensidades de uso e necessidades diferenciadas de serviços públicos pela população.
- **Taxa de alojamentos vagos:** Permite aferir a percentagem de alojamentos que não estão habitados.
- **Encargos médios mensais com aquisição ou arrendamento de habitação:** Permite aferir os gastos que as populações têm com a habitação principal e, indiretamente, perceber quais as freguesias em que o mercado imobiliário é mais dinâmico, através do preço da habitação.

#### *1.1.3. Sistema económico, atratividade e competitividade territorial*

O sistema económico local e regional tem como principal função produzir riqueza e gerar fluxos monetários. A ação do mercado empresarial contribui para o enriquecimento do local onde as atividades são desenvolvidas, mas também nas suas áreas periféricas (Beaujeu-Garnier, 1997). Estas atividades podem estar relacionadas com a indústria, o comércio, os serviços e o turismo e pode originar um outro tipo de fenómenos (p.e., migrações temporárias ou definitivas de população, aumento do parque habitacional e atração de novas empresas ou de novas atividades económicas). Assim, como salienta Chorincas (2002:122), “a Economia exerce (e continuará a exer-

cer) uma forte influência nas metodologias e teorias desenvolvidas no seio da ciência geográfica [porque,] de facto, muitos aspetos que os geógrafos se propõem analisar e interpretar têm uma dimensão económica” (Figura D-2).



**Figura D-2 – A importância das atividades económicas na dinamização territorial.**

Adaptado de Chorincas (2001-2002).

A maior ou a menor resiliência de um sistema económico local e regional – ou seja, a maior ou a menor capacidade de originar mais-valias monetárias, de forma consistente ao longo do tempo, independentemente dos ciclos económicos – manifesta-se também no grau de atratividade e de competitividade dos territórios, designadamente pela capacidade de manter a sua população e as suas atividades económicas, bem como pela captação de novos habitantes e de novos investidores.

Para analisar este eixo temático foram considerados os seguintes indicadores e variáveis:

- **Volume de negócios das empresas:** Permite observar os valores de faturação da totalidade das empresas sedeadas no concelho.
- **Indicador de concentração do volume de negócios das quatro maiores empresas:** Permite verificar a dependência do tecido empresarial de um município face às quatro empresas com o maior volume de faturação, colocando em evidência a fragilidade ou a robustez da estrutura económica do município.

- **Diferença entre o número de empresas constituídas e o número de empresas dissolvidas:** Permite obter um balanço entre o número de empresas criadas e encerradas, num ano civil específico.
- **Taxa de sobrevivência das empresas criadas há 2 anos:** Permite aferir a resiliência das novas empresas. Distingue-se do anterior indicador por demonstrar a capacidade de uma empresa sobreviver no mercado dois anos após a sua criação, ao passo que o outro indicador apenas nos oferece uma visão estática das empresas criadas e encerradas, independentemente das suas características e dos anos a operar no mercado.
- **Número médio de pessoal ao serviço, por empresa:** Permite aferir a dimensão da empresa e a sua capacidade empregadora.
- **Percentagem de pessoas que estudam e que trabalham no mesmo concelho de residência:** Permite compreender a robustez e a resiliência dos sistemas económicos locais, bem como da capacidade de resposta da rede de estabelecimentos de ensino.

#### *1.1.4. Emprego e condições de vida*

As dinâmicas do mercado de trabalho são vitais para caracterizar um território, na medida em que influenciam aspetos como a especialização produtiva de uma região (Smith, 1776; Christopherson, 1983; Kuemmerle, 1999), a capacidade de produção e a maior ou menor facilidade de adaptação às mudanças sociais e tecnológicas (Malecki e Moriset, 2008). Pela componente salarial associada a esta temática, ajuda também a compreender a composição dos estratos socioeconómicos da população residente, bem como os seus comportamentos no consumo de bens e de serviços.

A procura de emprego e melhores condições da vida pode originar fluxos migratórios, a diferentes escalas geográficas (local, regional ou internacional), sobretudo nas populações mais jovens e mais qualificadas, com repercussões negativas para os locais de origem (p.e., maior envelhecimento populacional e perda de população qualificada) (Florida, 2002).

Considerando estes pressupostos, foram selecionados os seguintes indicadores para caracterizar o eixo do emprego e das condições de vida:

- **População empregada:** Permite aferir a taxa de emprego, isto é, a percentagem de pessoas em idade ativa que tem uma atividade profissional remunerada, por subseção estatística.
- **Taxa de desemprego jovem:** Permite quantificar a percentagem de jovens (15-24 anos) que não trabalha nem estuda, por subseção estatística.
- **Ganho médio mensal:** Permite conhecer os rendimentos médios mensais da população, num determinado concelho.
- **Disparidade no ganho médio mensal (Entre setores de atividade – %) da população empregada por conta de outrem:** Permite conhecer as diferenças nos rendimentos médios mensais da população de um concelho, em função dos setores de atividade (primário, secundário ou terciário).
- **Poder de compra *per capita*:** Permite traduzir a capacidade que os habitantes têm no seu quotidiano para adquirir bens e serviços, tendo como referência o valor nacional.

#### *1.1.5. Centralidades urbanas*

O comércio e os serviços são essenciais na organização do território, devido às centralidades urbanas e à mobilidade gerada, que, neste último caso, varia consoante o grau de especialização da oferta (Barata Salgueiro, 1989; Cachinho, 2002; Tomé, 2011 e 2014c). A existência de comércio e serviços é ainda responsável pela criação de emprego e é considerada um dos fatores de desenvolvimento territorial (Alves, 2005a), promovendo dinâmicas territoriais, conforme explanado na Figura B-8.

Como refere Marques (2004:140), a estruturação das atividades “não traduz uma realidade completamente nova, é uma estrutura herdada que se foi consolidando, difundido e que hoje em dia se integra num espaço mais alargado”, em que diversos territórios interagem entre si, com o objetivo de complementar a oferta de comércio e de serviços. O contexto de crise económico-financeira que se viveu nos últimos anos produziu alterações na distribuição espacial de muitas destas unidades – inde-

pendentemente do seu grau de especialização – e, por conseguinte, introduziu alterações na geografia do comércio e dos serviços.

Ao contrário do tema *Sistema económico, atratividade e competitividade territorial*, que tem subjacente uma análise de indicadores e de variáveis de cariz económico-financeiro, este tema distingue-se por demonstrar a maior ou a menor especialização dos territórios.

Para caracterizar este eixo temático foram utilizados cinco indicadores, que foram calculados para o ano de 2011, tendo em consideração a fórmula do INE (2004) e a adaptação da tipificação do grau de especialização adotado na *Inventário Municipal* de 1998 (Anexos, Quadro H-34:451).

- **Potencialidade de Centralidade:** Permite analisar o número de funções existentes numa freguesia, com uma ponderação associada ao seu grau de especialização e ao número de unidades funcionais que a freguesia detém. É medido através da seguinte fórmula:

$$IC_j = \sum_{i=1}^{117} [\exists F_{ij} * (0,75 * E_i + 0,25 * UF_{ij})]$$

Em que:

- $i$  a representar as funções centrais e  $j$  as freguesias;
- $\exists F_{ij}$  representa uma variável binária (0,1) que assume o valor 1 no caso da freguesia  $j$  prestar a função  $i$  e 0 no caso de não a prestar;
- $E_i$  traduz o grau de especialização da função  $i$  e é inversamente proporcional ao número de freguesias equipadas existentes em Portugal continental a prestar essa função, ou seja, dado por  $(1/\text{número de freguesias equipadas com a função } i \text{ em Portugal continental})$ , normalizado para que o seu máximo fosse 1;
- $UF_{ij}$  corresponde de certa forma à dimensão que a função  $i$  assume na freguesia  $j$  e é dada pelo número de unidades funcionais da função de que dispõe na freguesia (normalizadas para que o máximo, por função, seja um);
- $E_i$ ,  $UF_{ij}$  foram normalizados para que o seu máximo fosse 1. Note-se que para  $E_i$  essa normalização é global e que para  $UF_{ij}$  é efetuada por função, ou seja, é o máximo para cada função que é transformado na unidade. Desta

forma, está garantido que a única diferença de pesos resulta dos diferentes ponderadores atribuídos e não também de diferenças de escala entre os dois indicadores ( $E_i$  e  $UF_{ij}$ );

- A opção de ponderar  $E_i$  e  $UF_{ij}$  com pesos diferentes visa de algum modo diluir o fator dimensão do centro urbano, dado que centros urbanos de maior dimensão tenderão, naturalmente, a possuir um maior número de unidades funcionais para qualquer serviço.

- **Estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados:** Permite aferir a importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados na freguesia, caso existam.
- **Estabelecimentos de comércio e de serviços especializados:** Permite aferir a importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços especializados na freguesia, caso existam.
- **Estabelecimentos de comércio e de serviços pouco especializados:** Permite aferir a importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços pouco especializados na freguesia, caso existam.
- **Estabelecimentos de comércio e de serviços nada especializados:** Permite aferir a importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços nada especializados na freguesia, caso existam.

#### *1.1.6. Transportes, acessibilidade e mobilidade*

Os transportes, a mobilidade e as acessibilidades são outro elemento basilar para compreender as dinâmicas territoriais. Por um lado, a existência de infraestruturas de transportes e o seu modo de organização suscitam oportunidades para a interação entre diferentes áreas geográficas, propiciando uma maior abertura ou um maior isolamento das populações, bem como a definição de um sistema urbano mais concentrado ou desconcentrado (Williams et al., 2012). Por outro lado, a diferenciação entre o tipo de mobilidade (p.e., transportes privado *versus* transporte coletivo) e o maior ou menor grau de acessibilidade dos territórios são aspetos levados em conta na seleção da localização da habitação e das atividades económicas, com consequências, por



exemplo, nos fluxos gerados nos movimentos pendulares, na estruturação socioeconômica das populações e nas alterações dos padrões de uso do solo (Marques da Costa, 2007; Menezes, 2010; Miranda e Silva, 2012; Williams et al., 2012). A importância dos transportes, da mobilidade e das acessibilidades para as dinâmicas territoriais foi sintetizada por Wegener (1995) (Figura D-3).

**Figura D-3 – Dinâmicas socioterritoriais introduzidas pelos transportes, pela mobilidade e pela acessibilidade.**  
Fonte: Wegener (1995).

Tendo por base estes pressupostos, foram selecionados os seguintes indicadores neste eixo temático:

vesse informação mais útil (p.e., tipo de via ou velocidade máxima permitida), foi utilizado o número de faixa para diferenciar as características da rede viária.

- **Distância euclidiana da rede viária:** Permite, através da criação de *buffers* hierarquizados, identificar as populações que se encontram mais próximas e mais distantes da rede rodoviária.
- **Taxa de Motorização:** Permite mensurar a dimensão do parque automóvel de cada concelho e, por conseguinte, a maior ou menor mobilidade da população.
- **População que utiliza o carro nos movimentos pendulares:** Permite conhecer a dependência das populações face ao transporte individual privado nas deslocações entre os locais de habitação e de trabalho ou de estudo.
- **Duração média dos movimentos pendulares da população residente empregada ou estudante:** Permite saber o tempo que as populações despendem nas deslocações entre os locais de habitação e de trabalho ou de estudo.

## 1.2. A modelação de Informação Geográfica

Para realizar a modelação de informação geográfica, com o objetivo de identificar as dinâmicas territoriais, por eixo temático, e a subsequente tipificação, utilizou-se a aplicação informática *ArcGIS for Desktop*, com recurso à extensão *Spatial Analyst*.

### 1.2.1. A seleção, a recolha e o tratamento da informação geográfica e estatística

O desenvolvimento desta metodologia teve como primeiro passo a seleção dos indicadores e variáveis para cada eixo temático, tendo em consideração que, por definição, eles permitem: (i) identificar a evolução temporal e espacial dos fenómenos, bem como desenvolver cenários sobre a sua dinâmica no futuro; (ii) responder a um objetivo específico (Ramos, 2005) e, em simultâneo, relacionar-se, direta ou indiretamente, na explicação de outros fenómenos associados (Kasanko et al., 2006); e (iii) fundamentar processos de tomada de decisão (Wandl et al., 2014). Nesta etapa foi tido como pressuposto que os indicadores e as variáveis selecionados deveriam: (i) ser relevantes, dentro do eixo temático, para a demonstração de como a oferta e a procura de serviços públicos diferem consoante o tipo de território; (ii) ser facilmente expli-

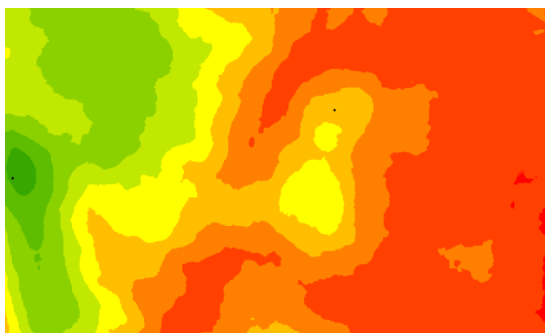
cáveis (Wandl, 2010); (iii) não ser redundantes face aos demais indicadores; (iv) estarem disponíveis publicamente, para o ano de 2011 e para Portugal continental, colocando em evidência as assimetrias existentes no país (Wandl, 2010).

Em seguida, procedeu-se à recolha da informação estatística e geográfica, cujas principais fontes foram o INE, a Direção Geral do Território (DGT) e o *Open Street Map*. Para alguns indicadores específicos foi necessário proceder ao tratamento da informação estatística (p.e., calcular a taxa de variação da população residente entre os censos de 2001 e 2011). Tendo 2011 como ano de referência, foram utilizados os dados Da organização administrativa então em vigor, incluindo as freguesias.

Por fim, foi necessário proceder à ligação da informação estatística com as bases cartográficas, de modo a obter a representação espacial dos fenómenos.

#### 1.2.2. A transformação de vetorial para raster

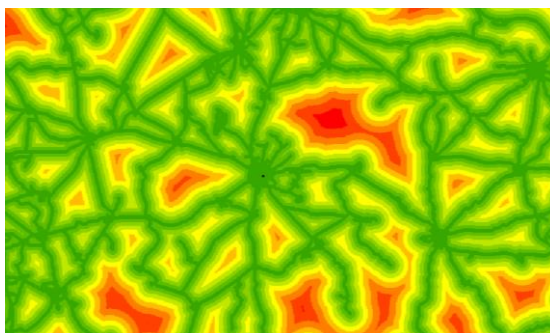
Tratando-se de uma modelação de informação geográfica em formato *raster*, foi necessário converter os dados geográficos do formato vetorial para *raster* (p.e., através da ferramenta *Feature to raster*). Contudo, existiram três indicadores para os quais se realizaram outros processos de conversão de vetorial para *raster*, designadamente através da criação de densidade de linhas (indicadores F.2 e F.4), que calcula a magnitude de uma entidade geográfica do tipo linear incluindo as células que a circundam (Figura D-4); e do cálculo da distância euclidiana (indicador F.4), que permite conhecer, com base em *buffers* hierarquizados, a distância de uma célula a um determinado atributo (neste caso, foram criados vários *buffers* que representam a distância à rede viária) (Figura D-5).



**Figura D-4 – Exemplo do resultado obtido com a ferramenta Densidade de Linhas.**

Elaboração própria.

Nota de leitura: A verde estão representadas as áreas com maior densidade de rede viária e a vermelho as áreas com menor densidade de rede viária.



**Figura D-5 – Exemplo do resultado obtido com a ferramenta Distância Euclidiana.**

Elaboração própria.

Nota de leitura: A verde estão representadas as áreas com menor distância euclidiana à rede viária e a vermelho as áreas com maior distância euclidiana à rede viária.

### 1.2.3. A reclassificação dos dados raster

A reclassificação dos dados é utilizada para simplificar a interpretação dos dados geográficos, através da criação de classes. Nesta investigação, a reclassificação dos dados geográficos era uma etapa absolutamente necessária para utilizar posteriormente a ferramenta *Weighted Overlay* (vide ponto 1.2.4., do presente capítulo).

Por defeito, o *ArcMap* define um conjunto de classes, as quais podem ou não ser alteradas pelo utilizador. Neste caso foram aceites os valores fornecidos por defeito no *ArcMap*, no método de classificação *Natural Breaks (Jenks)*, para cinco classes. A adoção deste método de classificação deve-se à identificação dos pontos de separação na distribuição de observações, através de um algoritmo que procura a minimização da variância intraclases e a maximização da variância entre classes, permitindo encontrar padrões e agrupar os dados. De acordo com INE (2004), Ormsby et al. (2004), Baz, Geyman e Er (2009) e Chen et al. (2013), este método é um dos mais adequados para a classificação de dados em estudos da ciência geográfica. Já a escolha do número de classes foi objeto de vários testes, tendo-se contemplado várias hipóteses (entre quatro e nove classes). Contudo, os resultados mais satisfatórios obtiveram-se com a divisão em cinco classes: com apenas quatro classes não existia uma clara diferenciação entre as dinâmicas dos territórios, tanto em contexto metropolitano como em espaços geográficos com características regressivas no interior do país; com seis e mais classes havia uma dispersão de tipologias que, além de dificultar a interpretação visual do ma-

pa, enfatizando várias especificidades locais, não interessa explorar numa investigação que tem como objetivo identificar as principais dinâmicas do território e proceder à respetiva tipificação. Adicionalmente, a adoção de cinco classes tornava os resultados obtidos com esta modelação de informação geográfica mais facilmente comparáveis com as dinâmicas territoriais de Portugal continental das décadas anteriores estudadas por Marques (1999, 2003 e 2004) e Ferrão (2004).

#### 1.2.4. A sobreposição ponderada

Nesta fase são criados os vários mapas temáticos, recorrendo, para o efeito, à combinação de vários ficheiros *raster* (i.e., todos os mapas com os indicadores e as variáveis, de um eixo temático) em apenas um, através da ferramenta *Weighted Overlay*. Para tal, foi necessário definir uma ordem de valores para cada indicador (i.e., identificação das classes mais e menos dinâmicas) e o peso percentual de cada indicador ou variável no mapa final do eixo temático.

A literatura sobre análises espaciais com recurso à ferramenta de sobreposição ponderada salienta a importância da escolha correta dos pesos dos indicadores e das variáveis. Contudo, não existem fórmulas específicas para a determinação dos pesos percentuais mais corretos. Longley et al. (2003) afirmam que a seleção da ponderação percentual mais adequada resulta da experimentação de várias hipóteses, aliada ao conhecimento empírico do território e ao objetivo específico da análise espacial. Assim, nesta investigação, tal como na de Saligny et al. (s/ data:9), “a ponderação foi determinada empiricamente depois de vários testes.” Os pesos percentuais utilizados nos mapas temáticos encontram-se em Anexos, Quadro H-35:452.

O resultado final deste mapa é expresso em cinco classes, que representam gradualmente os territórios com menor e com maior dinâmica.

### 1.2.5. O mapa final

Para obter o mapa de síntese poder-se-ia ter aplicado o método descrito no passo anterior. Contudo, os resultados finais que se obtiveram eram pouco expressivos, uma vez que o mapa final concentrava mais de 99% dos territórios em três das cinco classes (designadamente, nas classes intermédias).

Com o objetivo de obter um mapa mais explícito, foi realizada uma operação de álgebra com os seis mapas temáticos, através da ferramenta *Raster Calculator*. Desta forma, em vez de se obter um mapa final com classes, obteve-se o valor exato para cada célula do ficheiro *raster* resultante da operação matemática, de acordo com o peso percentual definido para cada mapa temático (Quadro D-1). De referir que a proporcionalidade entre os indicadores e as variáveis no indicador de cada eixo temático é mantida no mapa final, como se pode observar em Anexos, Quadro H-35:452.

TEMA	PESO % DE CADA MAPA TEMÁTICO NO MAPA FINAL
POPULAÇÃO	20
EDIFÍCIOS E ALOJAMENTOS	10
SISTEMA ECONÓMICO, ATRATIVIDADE E COMPETITIVIDADE TERRITORIAL	20
EMPREGO E CONDIÇÕES DE VIDA	10
CENTRALIDADES URBANAS	20
TRANSPORTES, ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE	20

**Quadro D-1 – Distribuição do peso percentual de cada mapa temático no mapa final.**

Elaboração própria.

A diferença entre as duas ferramentas apenas se materializa na forma como os dados são apresentados no ficheiro *raster* gerado (em classe, no caso do *Weighted Overlay*, ou o valor exato resultante da operação matemática, se utilizado o *Raster Calculator*). Significa isto que é utilizado o mesmo raciocínio matemático por ambas as ferramentas. Assim, o mapa final obtido através do *Raster Calculator* apresenta valores compreendidos entre 1,7 e 4,9 (numa escala de 0 a 5) e, a partir destes valores, determinaram-se novamente cinco classes, obtidas através do método de classificação *Natural Breaks (Jenks)*. Com base neste mapa e na revisão do estado da arte, procedeu-se à tipificação e à sua respetiva caracterização.

## 2. AS DINÂMICAS TERRITORIAIS DE PORTUGAL CONTINENTAL: ANÁLISES SETORIAIS

Antes de encetar a análise nos seis eixos temáticos, importa sumariar o conceito de dinâmicas territoriais adotado nesta investigação. É entendido por *dinâmica* o impacto que os fenómenos, com diferentes escalas geográficas (global, nacional, regional e local), têm sobre os territórios e que, através da modelação de informação geográfica, é expressa numa escala gradual, a partir da qual é possível afirmar que um território é mais ou menos dinâmico.

### 2.1. População

Numa primeira análise, o mapa temático da população evidencia que a faixa litoral de Portugal continental, entre Viana do Castelo e Setúbal, bem como a costa Algarvia eram, em 2011, as áreas com maiores dinâmicas demográficas, em oposição ao interior do país (Figura D-6), sobressaindo-se as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Em torno de Lisboa, as periferias continuam em expansão, mas a um ritmo mais controlado, quando comparadas com o anterior período censitário, como referiram INE (2004), Marques (2004) e Tomé (2011). A Península de Setúbal evidencia maiores dinâmicas demográficas do que a Grande Lisboa, com população mais jovem apesar de menos qualificada, tendo densificado nas últimas décadas o seu sistema urbano. Já na AMP, continua-se a registar uma expansão para Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia, consolidando a malha urbana existente. Como consequência da abertura da A28 e da A41, surgiram novos povoamentos dispersos na coroa da AMP. Contudo, apesar das (tímidas) tendências de regresso ao centro, sobretudo por parte de populações jovens e qualificadas, as cidades de Lisboa e do Porto apresentam-se mais envelhecidas do que as suas periferias.

Entre as cidades de Lisboa e do Porto, importa destacar três “regiões” urbanas: *Santarém-Torres Novas-Tomar* (beneficiando da A23, que até meados de 2011 não era taxada), *Leiria-Coimbra* e, por fim, *Aveiro*. Se no caso de Santarém-Torres Novas-Tomar a sua afirmação se deve às sinergias e às complementaridades geradas pelas suas estruturas produtivas (triângulo com peso industrial num passado recente) e à melhoria da acessibilidade a Lisboa conferida pelas redes de transportes, nos casos de Leiria-

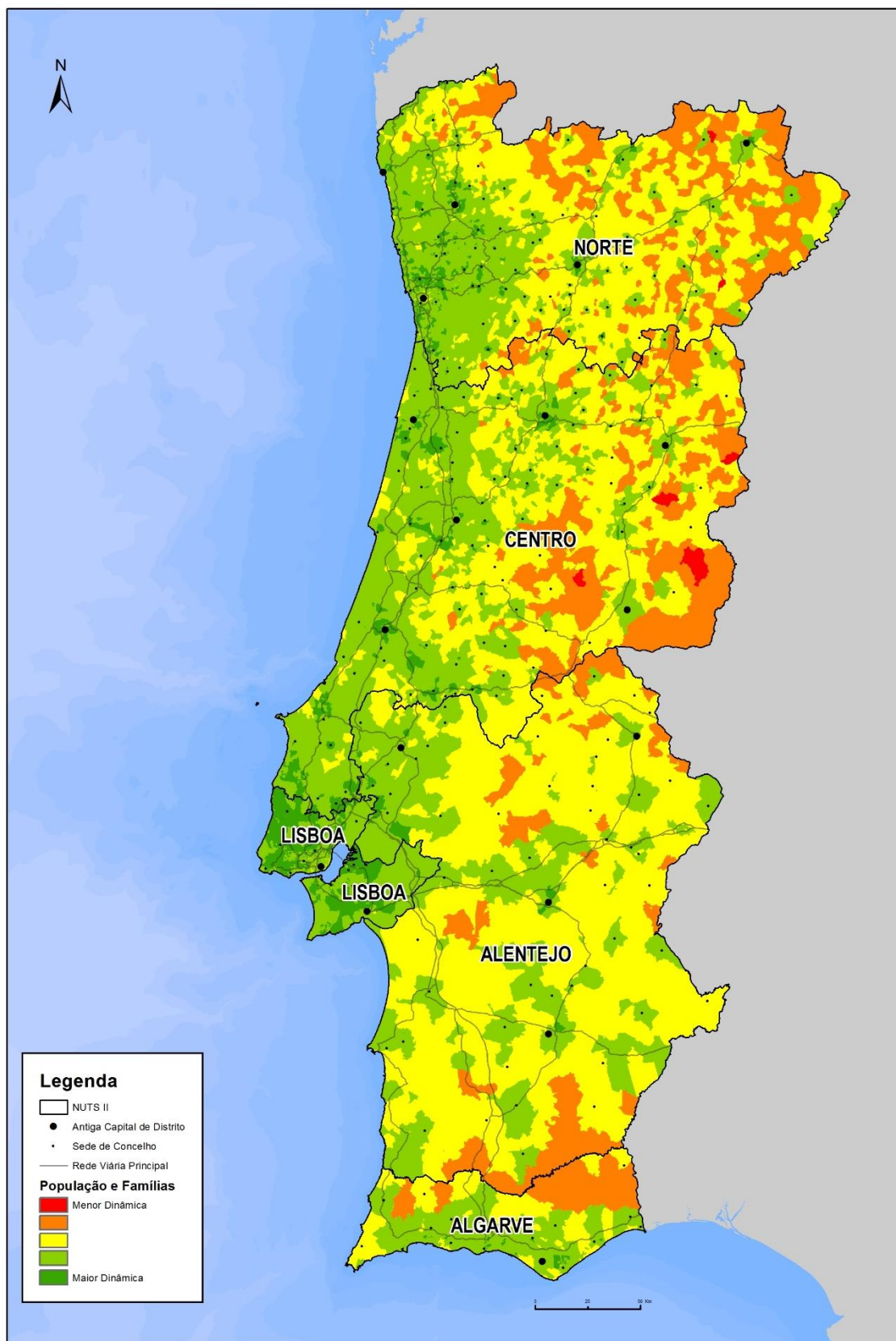
Coimbra e de Aveiro, além da componente histórica e do peso da sua indústria, os polos universitários têm desempenhado um papel determinante. Neste contexto, urge destacar a cidade de Aveiro, na medida em que o seu campus universitário é, de todos, o mais recente e tem atraído para o seu território empresas de tecnologia, contribuindo para a fixação de população jovem e qualificada.

No país, as cidades de média dimensão, como as antigas capitais de distrito, têm um papel importante na dinamização socioterritorial, com população menos envelhecida e mais qualificada que nos concelhos vizinhos, o que é especialmente relevante no interior. Por exemplo, no Norte interior destacavam-se Chaves, Bragança e Vila Real, da mesma forma que no Centro se evidenciavam Viseu, Guarda, Covilhã e Castelo Branco e no Alentejo sobressaem Évora e Beja. Em menor escala, esta tendência também se manifesta nas sedes de concelho, que aumentaram a população, quase sempre por via do abandono dos residentes de outras freguesias do concelho.

No interior do país, refletem-se as dinâmicas explanadas anteriormente, mas sobressai um outro aspeto: as regiões de fronteira e as áreas de montanha (p.e., na Beira Interior e na serra algarvia) apresentam, em geral, dinâmicas demográficas regressivas. São territórios que tendem a estar marginalizados, devido à perda progressiva de população residente, em particular ativos e jovem (com consequências para o seu crescimento natural).

Em complemento à Figura D-6, o Quadro D-2 quantifica a percentagem de cada classe, por NUTS II, e demonstra, mais uma vez, a superioridade das NUTS II Lisboa e Algarve, apesar de, neste caso, as elevadas dinâmicas junto à faixa litoral, contrastarem com o seu interior, que se assemelhava, grosso modo, às características dos territórios alentejanos mais próximos do Algarve, como Odemira, Almodôvar e Mértola. Já as NUTS Norte e Centro apresentam valores mais modestos, em grande medida, devido às menores dinâmicas demográficas no interior do país e à sua maior área geográfica (por comparação às NUTS II Lisboa e Algarve). Estes dois efeitos diluem os impactos positivos gerados, por exemplo, pelos sistemas urbanos Porto-Braga e Santarém-Leiria-Coimbra, respetivamente.





**Figura D-6 – Dinâmicas do eixo temático população (2011).**  
Elaboração própria.

	CLASSE 1 (MENOR DINÂMICA)	CLASSE 2	CLASSE 3	CLASSE 4	CLASSE 5 (MAIOR DINÂMICA)
<b>NORTE</b>	0,1%	21,9%	44,9%	30,4%	2,7%
<b>CENTRO</b>	0,9%	18,7%	40,4%	36,9%	3,0%
<b>LISBOA</b>	0,0%	0,0%	0,4%	59,7%	39,9%
<b>ALENTEJO</b>	0,0%	9,5%	62,8%	27,1%	0,6%
<b>ALGARVE</b>	0,0%	24,2%	29,4%	45,3%	1,0%
<b>PORTUGAL CONT.</b>	0,3%	15,9%	47,5%	33,1%	3,2%

**Quadro D-2 – Quantificação das dinâmicas do eixo população, por classe e por NUTS II (2011).**

Elaboração própria.

Face aos resultados expostos, na reorganização espacial dos serviços públicos em Portugal importa ter em conta:

- **População (relativamente) jovem *versus* população envelhecida;**
- **População com baixos níveis de analfabetismo *versus* população com elevado nível de analfabetismo;**
- **População com maior prevalência de problemas psico-motores e cognitivos *versus* população com menor prevalência de problemas psico-motores e cognitivos.**

Os três aspetos elencados encontram-se intimamente relacionados – em geral, é a população mais envelhecida que apresenta menores grau de instrução e maiores debilidades psico-motores e cognitivas. Contudo, a montante desta problemática existem outras questões eminentemente socioespaciais, como a organização do sistema de povoamento, em que a sua maior concentração ou dispersão geográfica tem impacto na densidade do povoamento e no modo como as populações e as atividades económicas interagem.

A oferta de serviços públicos não poderá ignorar estas características e deverá ser mais orientada para as necessidades dos cidadãos, traduzindo-se numa menor capacidade de participação operacional do cidadão na conceção do serviço. Para este tipo de público-alvo, a solução mais indicada é o contacto presencial, com técnicos especializados e capacitados para auxiliar as populações em todas as fases da prestação do serviço. Para situações específicas, em que existam dificuldades de mobilidade se-

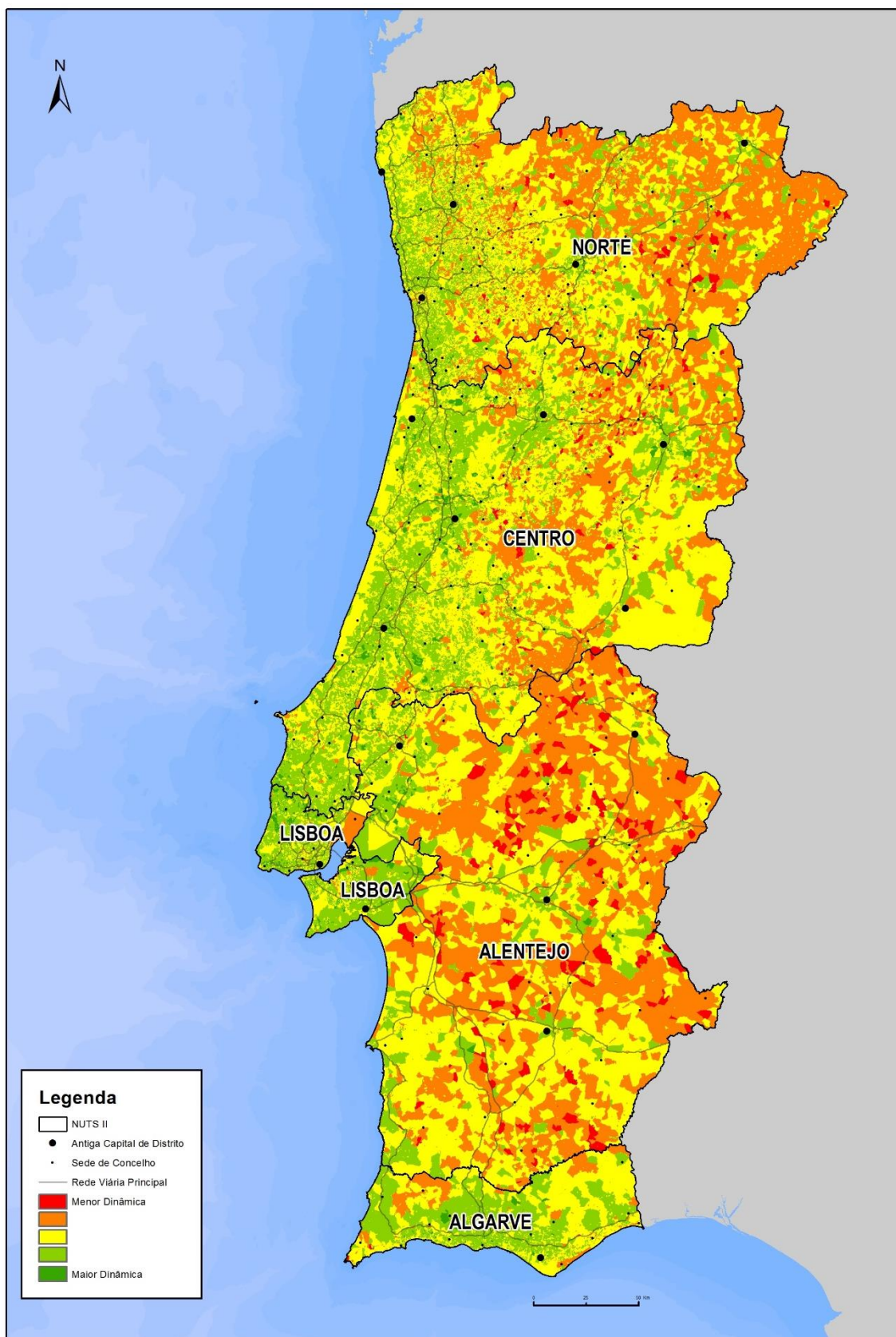
veras, poderá ser útil ter formatos móveis de prestação de serviço. Por oposição, para populações jovens, instruídas e com poucos problemas psico-motores e cognitivos existem vários formatos e modelos de prestação de serviço que podem ser utilizados, presenciais ou *online*. O seu maior grau de instruções e de informação permite um maior acompanhamento e, eventualmente, uma maior intervenção no processo de produção da prestação do serviço.

Este tipo de características da população e das famílias, em articulação com outros fatores, podem condicionar aspetos como os formatos e os horários de atendimento a adotar, bem como estar na génese da massificação de novas formas de prestação dos serviços públicos (p.e., marcação por atendimento, como acontece nalguns pontos de atendimento para requerer ou renovar o cartão do cidadão ou o passaporte).

## **2.2. Edifícios e alojamentos**

As áreas com maior dinâmica de edifícios e alojamentos encontravam-se no litoral do país, entre Setúbal e Viana do Castelo, e no Algarve (Figura D-7). Todavia, nesta faixa sobressaem as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, com um maior valor percentual de áreas edificadas. Em menor escala, é possível ver também o efeito polarizador das capitais de distrito e das sedes de concelho.

Os resultados deste eixo temático não surpreendem e refletem, em simultâneo, as dinâmicas demográficas, sociais e económicas do passado e as atuais. Por um lado, o edificado não desaparece com as alterações sociodemográficas (designadamente, o êxodo rural ocorrido entre as décadas de 50 e 70 e, mais recentemente, o reforço de habitantes nas sedes de distrito e em algumas sedes de concelho). Nestes casos, o edificado permanece no território, não raro ao abandono, sem utilização ou como segunda residência, podendo ser também contabilizados como alojamentos. Por outro lado, as dinâmicas demográficas, a evolução da rede viária, a localização de atividades económicas e as condições de vida influenciam determinantemente a evolução do parque habitacional.



**Figura D-7 – Dinâmicas do eixo temático edifícios e alojamentos (2011).**  
Elaboração própria.

O Quadro D-3 permite constatar que as maiores dinâmicas do edificado e dos alojamentos se encontram nas NUTS II Lisboa e Algarve.

	CLASSE 1 (MENOR DI- NÂMICA)	CLASSE 2	CLASSE 3	CLASSE 4	CLASSE 5 (MAIOR DI- NÂMICA)
NORTE	1,3%	39,0%	41,2%	18,3%	0,3%
CENTRO	1,0%	21,5%	49,6%	26,8%	1,2%
LISBOA	0,0%	7,2%	32,8%	54,0%	6,0%
ALENTEJO	5,0%	40,1%	44,2%	10,4%	0,2%
ALGARVE	0,2%	10,1%	43,2%	45,0%	1,5%
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>2,4%</b>	<b>31,2%</b>	<b>44,7%</b>	<b>20,9%</b>	<b>0,8%</b>

**Quadro D-3 – Quantificação das dinâmicas do eixo edifícios e alojamentos, por classe e por NUTS II (2011).**

Elaboração própria.

Há uma maior densidade de edificado a Norte do Rio Tejo do que a Sul, em especial no Alentejo, onde há muito mais território não artificializado (Tomé e Oliveira, 2012), que pode ser explicada por três aspetos: (i) peso que as atividades agrícolas tiveram no passado, condicionando, por conseguinte, a edificação; (ii) característico povoamento concentrado; e (iii) menor oferta de rede rodoviária.

Nesta dimensão, a reorganização espacial dos serviços públicos em Portugal deverá ter em conta:

- **Territórios de alta densidade *versus* territórios de baixa densidade;**
- **Primeira *versus* segunda residência.**

Se em territórios densamente povoados a viabilidade económico-financeira dos serviços e equipamentos está, à partida, mais facilmente garantida, o mesmo não acontece em territórios de baixa densidade, em que a decisão sobre a sua manutenção ou o seu encerramento é discutida com regularidade nos ministérios e/ou nas câmaras municipais que os tutelam. Esta realidade pode ser comprovada nos vários mapas de racionamento de serviços e de equipamentos públicos apresentados regularmente na comunicação social e por autores como Carmo (2014) e Carmo, Ferrão e Malheiros (2014). As diferentes densidades traduzem-se também na coexistência de diversos formatos de prestação dos serviços – como explanado nos subcapítulos B.2. e B.3 – e cuja oferta e procura podem variar consoante a inserção territorial. Tendo como exemplo as Lojas do Cidadão, é possível verificar que, nos últimos anos, a sua evolução

conceitual demonstra como o tipo de densidade dos territórios se pode reverter em *modi operandi* específicos. Se numa fase inicial apenas existiam Lojas do Cidadão nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, em 2009 e 2010 foram inaugurados dezanove estabelecimentos (Lojas do Cidadão de segunda geração). Este alargamento deu-se em capitais de distrito do interior do país e em cidades de pequena e média dimensão e coincidiu com uma das recomendações efetuadas pela OECD (2008) para a sua disseminação e justificada pela RCM n.º 87/2008, de 27 de maio, com a necessidade de oferecer “uma maior integração de serviços em função dos seus eventos de vida [e para] racionalizar, geográfica e financeiramente, o modelo de distribuição de serviços públicos, sem perda de proximidade para o cidadão e com economias em termos de custos de instalação.”

A utilização segundo o tipo de residência tem também implicações na oferta e procura de serviços públicos. Além dos serviços públicos básicos que necessitam de ser oferecidos de modo e em qualidade similares (p.e., fornecimento de água e recolha de resíduos sólidos), existem outros serviços cuja utilização irá diferir: por exemplo, em áreas de segunda residência não existem as mesmas necessidades que existem em áreas de primeira residência ao nível dos estabelecimentos de ensino, uma vez que a escolaridade será obtida em escolas na área de influência de residência habitual; já no que concerne a unidades de saúde, apesar do seu recurso ser mais volátil e estar associada a picos de utilização (p.e., fins-de-semana e períodos de férias), é um serviço que as populações preferem ter por perto e em funcionamento (independentemente dos serviços complementares prestados na área da saúde pela linha telefónica Saúde 24 e pelo Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)).

### **2.3. Sistema económico, atratividade e competitividade territorial**

As dinâmicas económicas mais favoráveis ocorrem, sobretudo, nas cidades de grande e média dimensão, como as antigas capitais de distrito e nas respetivas áreas de influência (Figura D-8). Santarém, Portalegre, Beja e Faro são as únicas que têm um comportamento divergente, pela negativa. Ainda assim, estamos perante um país que releva fortes assimetrias no seu sistema económico, que podem ser vistas a partir dos tradicionais binómios litoral/interior e Norte/Sul.



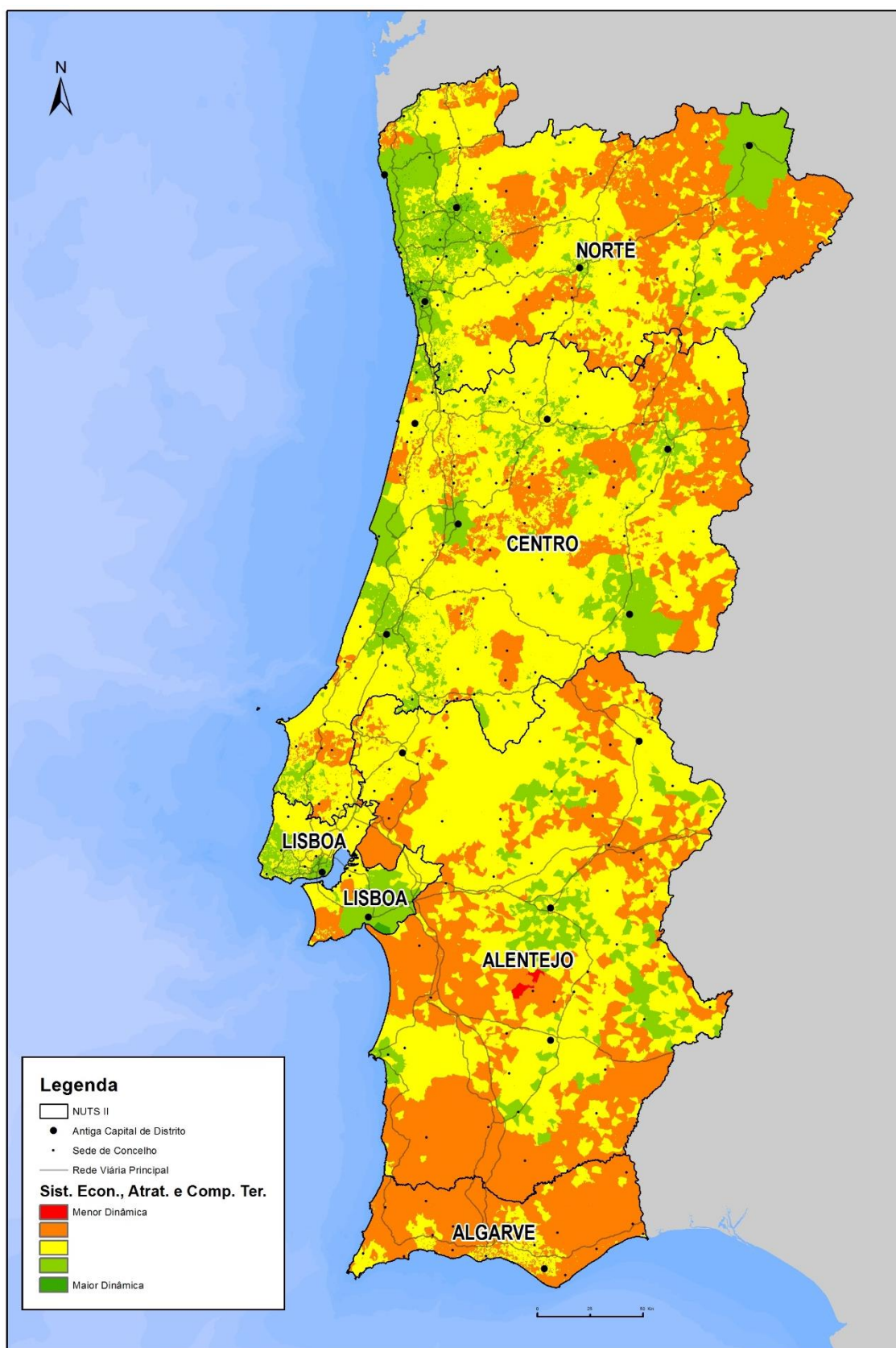


Figura D-8 – Dinâmicas do eixo temático sistema económico, atratividade e competitividade territorial (2011).

Elaboração própria.

Esta dinâmica económica dos territórios foi igualmente corroborada na investigação de Marques (2004:307), em que, além das cidades de Lisboa e do Porto, “só se evidencia um pequeno núcleo de concelhos (20 concelhos) com uma estrutura empresarial relativamente densa, independentemente da dimensão das empresas. Os restantes concelhos mostram uma fraca concentração empresarial, que corresponde sobretudo a pequenas empresas.”

Além das dinâmicas positivas do sistema económico expetáveis nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (*vide* Quadro D-4), importa destacar, no Alentejo, o concelho de Sines, cujos resultados positivos estão associados ao impacto conferido pelo porto de águas profundas e pela presença de indústrias relacionadas com o setor da energia.

	CLASSE 1 (MENOR DINÂMICA)	CLASSE 2	CLASSE 3	CLASSE 4	CLASSE 5 (MAIOR DINÂMICA)
NORTE	0,0%	34,5%	45,7%	19,3%	0,5%
CENTRO	0,0%	20,7%	65,2%	14,1%	0,0%
LISBOA	0,0%	7,7%	54,0%	37,0%	1,3%
ALENTEJO	0,2%	39,8%	52,4%	7,6%	0,0%
ALGARVE	0,0%	82,0%	18,0%	0,0%	0,0%
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>0,1%</b>	<b>33,8%</b>	<b>53,0%</b>	<b>13,0%</b>	<b>0,2%</b>

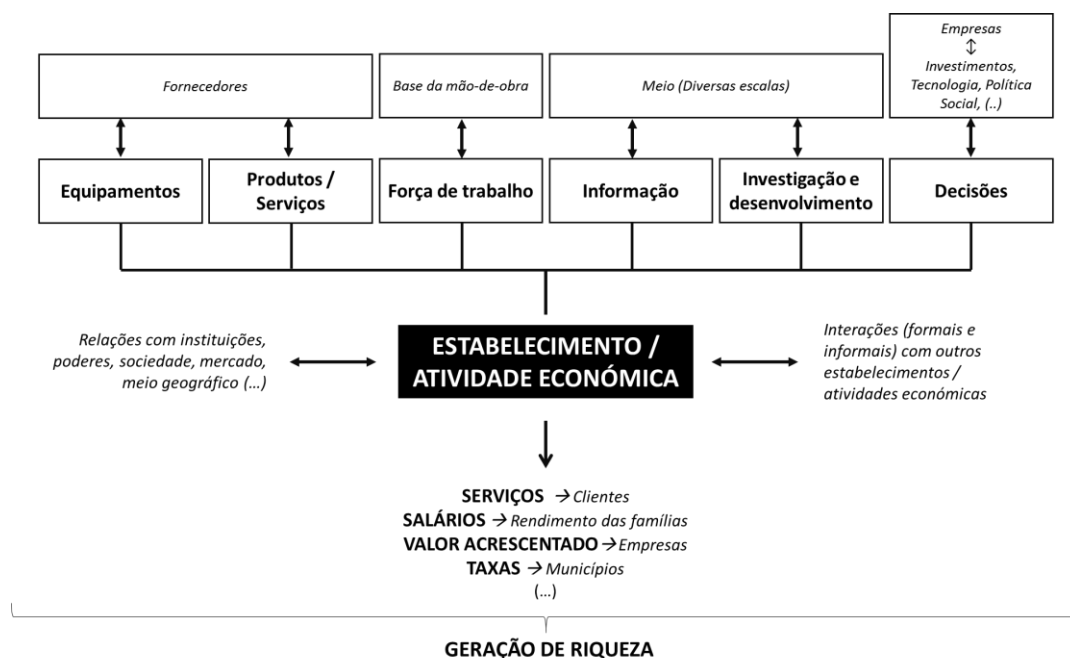
**Quadro D-4 – Quantificação das dinâmicas do eixo sistema económico, atratividade e competitividade territorial, por classe e por NUTS II (2011).**

Elaboração própria.

Pela negativa, destaca-se: o Nordeste do país, o Alentejo e as áreas da serra algarvia, em linha com as dinâmicas regressivas que evidenciaram noutros eixos temáticos. Apesar das dinâmicas que o setor turístico – principal atividade económica da região – repercute na faixa litoral do Algarve, os valores apresentados no Quadro D-4 podem ser surpreendentes. As justificações que suportam estes valores relacionam-se com o carácter sazonal das atividades turísticas de sol e praia e com as dinâmicas recessivas da serra algarvia, bem como o fraco contributo económico conferido pelas atividades agrícolas.

A dinâmica conferida pela estrutura produtiva e económica tem um papel-chave nos serviços públicos. Como se esquematiza na Figura D-9, há uma relação direta entre os serviços públicos e as empresas, que pode contribuir para a atração e a fixação de população.



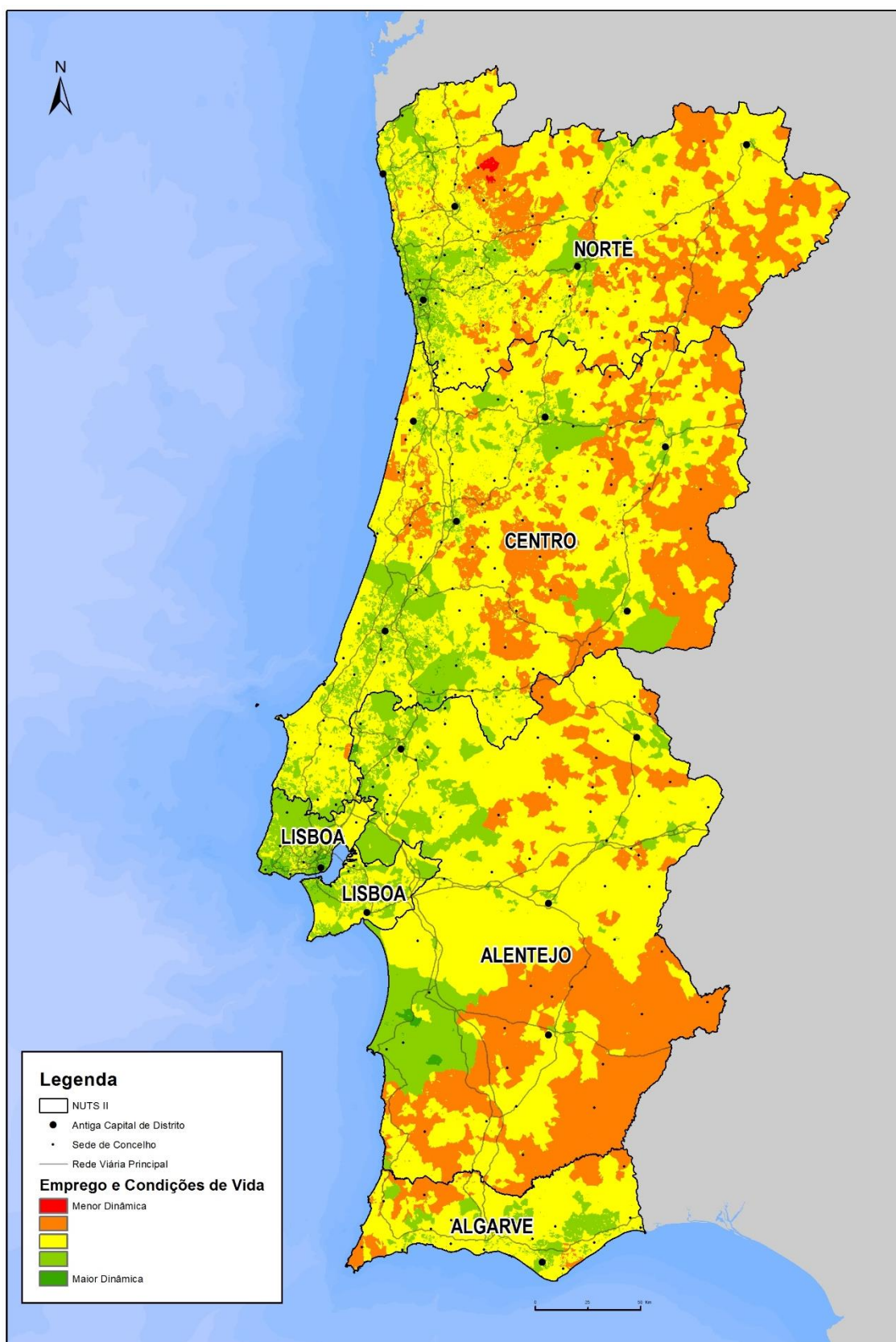


**Figura D-9 – Teia de relações gerada pelos estabelecimentos e pela atividade económica.**  
Baseado em Mérenne-Shoumaker (2008).

Deste modo, a existência de estabelecimentos e de atividade económica influencia aspetos tão diversos como o emprego e as condições de vida, que, por sua vez, se materializam no seu poder de compra, na localização da(s) sua(s) propriedade(s) imobiliárias, nos seus hábitos de consumo e na sua mobilidade. Os vetores enunciados anteriormente são contemplados nesta análise, nos restantes eixos temáticos.

## 2.4. Emprego e condições de vida

A análise da Figura D-10 permite verificar que as assimetrias territoriais são, quando comparadas com os demais mapas temáticos, menores. Esta ideia é corroborada pelo Quadro D-5, uma vez que as classes extremas (1 e 5) têm, em todas as NUTS, um valor residual. As maiores dinâmicas associadas ao emprego e às condições de vida ocorrem, em geral, nos territórios litorais e nas antigas capitais de distrito. Na situação inversa encontram-se as áreas de montanha, os territórios fronteiriços e as regiões mais dependentes do setor primário. Importa ainda destacar a região do Ave que, como consequência do encerramento massivo das principais unidades industriais, apresenta-se como a área geográfica com pior desempenho a nível nacional.



**Figura D-10 – Dinâmicas do eixo temático emprego e condições de vida (2011).**  
Elaboração própria.

	<b>CLASSE 1</b> (MENOR DINÂMICA)	<b>CLASSE 2</b>	<b>CLASSE 3</b>	<b>CLASSE 4</b>	<b>CLASSE 5</b> (MAIOR DINÂMICA)
<b>NORTE</b>	0,2%	26,0%	63,1%	10,5%	0,2%
<b>CENTRO</b>	0,0%	25,8%	58,1%	15,9%	0,1%
<b>LISBOA</b>	0,0%	0,0%	49,1%	48,0%	2,9%
<b>ALENTEJO</b>	0,0%	30,3%	55,3%	14,1%	0,3%
<b>ALGARVE</b>	0,0%	16,6%	67,7%	15,7%	0,0%
<b>PORTUGAL CONT.</b>	0,1%	26,1%	58,6%	15,0%	0,3%

**Quadro D-5 – Quantificação das dinâmicas do eixo emprego e condições de vida, por classe e por NUTS II (2011).**

Elaboração própria.

O principal aspeto relacionado com o emprego e as condições de vida que deve ser levado em análise na redefinição espacial das redes de serviços públicos é o poder de compra das populações, o que poderá colocar em causa o princípio de equidade, bem como contribuir para a marginalização de algumas populações. O rendimento disponível das populações condiciona, numa primeira fase, o acesso aos serviços públicos e, posteriormente, a sua utilização contínua, caso tal se revele necessário. Assim, o poder de compra traduz-se em questões analisadas noutros eixos temáticos, como, por exemplo, o acesso ao sistema de ensino (aumento da instrução/do conhecimento) e à prestação de cuidados de saúde (possibilidade de cobrir as despesas para eventuais tratamentos) ou a capacidade de adquirir automóvel (aumento da mobilidade, que, por sua vez, facilita o acesso a serviços públicos oferecidos em territórios mais distantes).

Estas questões têm ainda influência no modelo de financiamento e na sustentabilidade dos serviços públicos, na medida em que as populações desempregadas e, nalguns casos, os pensionistas têm taxas moderadoras reduzidas para o acesso a alguns serviços públicos ou podem, inclusive, estar isentos. Assim, as despesas que a administração pública tem na prestação de serviços públicos nestes tipos de territórios podem ser mais elevadas do que o exetável e, numa análise de custo-benefício que privilegie a componente económico-financeira em detrimento da social, estas unidades podem sair prejudicadas e, por conseguinte, podem ser encerradas.

## 2.5. Centralidades urbanas

A Figura D-11 mostra que a oferta de comércio e de serviços em todo o país é, em regra, pouco especializada. Esta tendência não é nova, pois, como afirma Marques (2003:512), o “processo de terciarização [de Portugal] (...) infelizmente não se traduziu numa especialização das cidades. As centralidades urbanas são demasiado semelhantes e dependentes de uma política redistributiva e de uma oferta de emprego terciário predominantemente público. A grande maioria dos concelhos possui uma oferta de comércio e serviços incipiente, onde os serviços públicos são um suporte fundamental destas frágeis estruturas. ”

As áreas geográficas que se destacam por uma maior especialização das atividades económicas são aquelas onde existem também maiores dinâmicas demográficas e sistemas económicos (regionais e urbanos) mais robustos e mais resilientes, como as cidades do Porto, Lisboa, Setúbal e Faro. No interior, existe, por comparação, um menor número de atividades de comércio e de serviços, sendo muitas delas prestadas pela administração pública. Assim, estes territórios apresentam uma maior dependência funcional face aos territórios mais próximos, sobretudo, sedes de concelho e antigas capitais de distrito, consoante o tipo e a especialização do comércio e do serviço. Como refere Marques (2004:131), “os centros municipais são elementos cruciais na estruturação de uma oferta. São nós fundamentais de amarração das práticas de consumo e de sociabilidade urbana das populações residentes nas áreas do interior.”

A análise da Figura D-11 permite ainda constatar que a existência de uma hierarquia relativamente definida de especialização entre as freguesias, as sedes de concelho e, nalguns casos, as antigas capitais de distrito, à semelhança do que preconizou Christaller com a teoria dos lugares centrais, corroborando parcialmente algumas das teses de Barata Salgueiro (2002), Jayet (1994) e Illeris (1996), referidas no subcapítulo B.2, sobre a sua validade nos dias de hoje.

Na investigação de Nunes (2010), focada na análise das mutações do policentrismo funcional em Portugal continental entre 1991 e 2011, a autora verificou algumas dinâmicas que, com base nos resultados obtidos e na literatura mais recente, se parecem ter agudizado em 2011: (i) o policentrismo geral funcional de Portugal continental é baixo (apesar de ser superior em 2001 do que em 1991), indiciando a existên-

cia de fluxos de interação funcional com um padrão de distribuição disperso ou com poucos centros polarizadores de emprego; (ii) a rede e os fluxos de movimentos pendulares tornaram-se mais densos e mais dispersos; e, por fim, (iii) registou-se um aumento generalizado dos movimentos entre os municípios que constituem o sistema urbano (movimentos intramunicipais, variação positiva de 7,1%; movimentos intermunicipais, variação positiva de 48,5%).

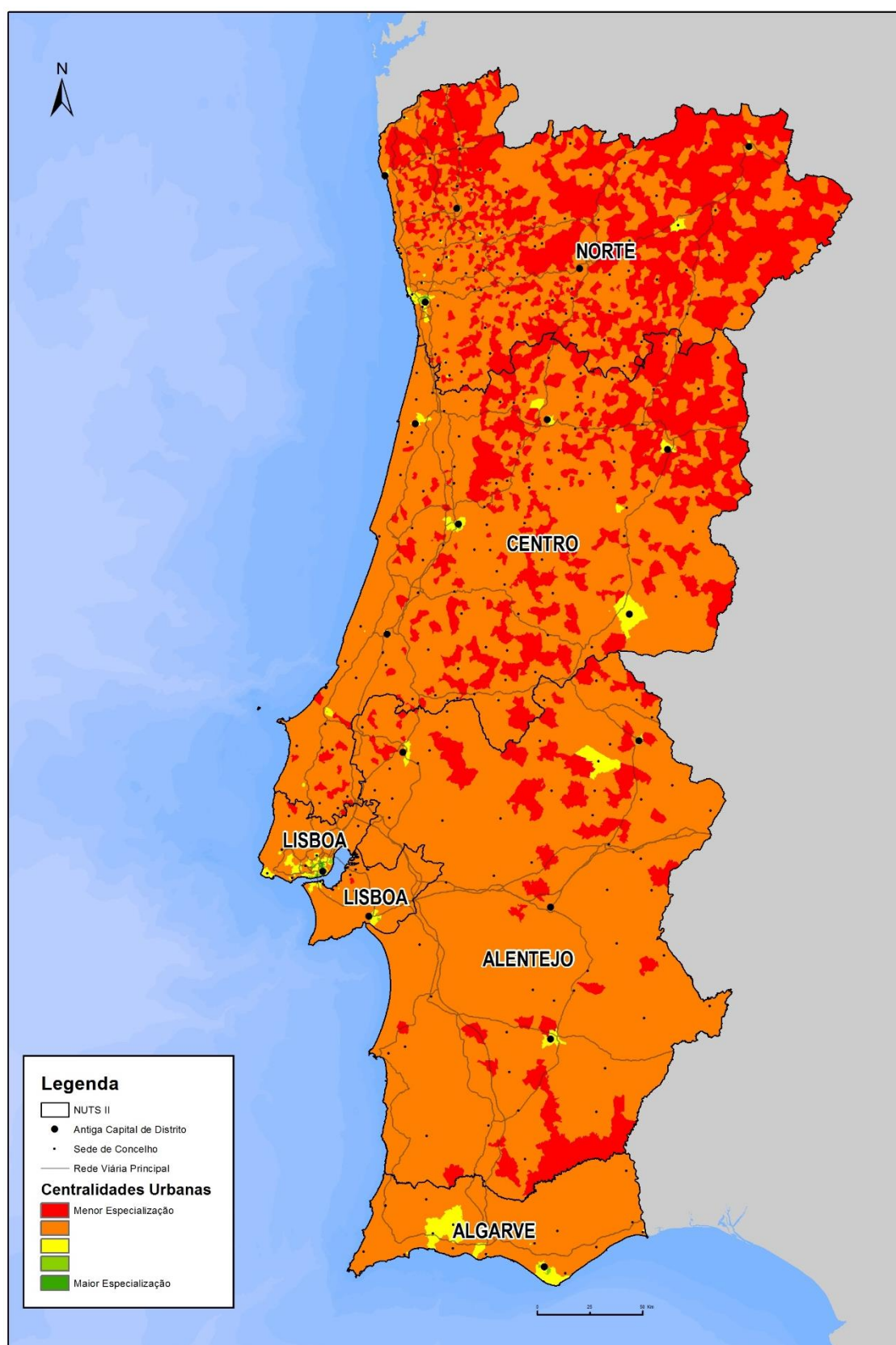
Em simultâneo, nos territórios de baixa densidade parece ocorrer uma marginalização absoluta dos níveis mais baixos da hierarquia, devido à perda cumulativa de funções de comércio e de serviços, em particular dos serviços públicos que, muitas vezes, eram as principais (ou únicas) atividades económicas que aí existiam. Noutros casos parece ocorrer uma marginalização relativa (i.e., perda de importância) de centros dos níveis intermédios da hierarquia devido à racionalização ou à concentração de serviços (p.e., no Alentejo, Beja tem perdido serviços (públicos e privados), em favor de Évora). Como evidencia Marques (2004), esta situação pode, por um lado, comprometer a qualidade de vida dos seus habitantes e, por outro, ter um efeito negativo sobre os processos de desenvolvimento local e regional e de coesão social, económica e territorial.

Contudo, existem diferenças entre o Norte e o Sul (sobretudo no interior), em favor de uma maior especialização, por comparação, no Sul (Quadro D-6).

	CLASSE 1 (MENOR ES- PECIALIZAÇÃO)	CLASSE 2	CLASSE 3	CLASSE 4	CLASSE 5 (MAIOR ES- PECIALIZAÇÃO)
<b>NORTE</b>	49,8%	49,5%	0,7%	0,1%	0,0%
<b>CENTRO</b>	25,8%	72,9%	1,2%	0,0%	0,0%
<b>LISBOA</b>	0,7%	92,8%	5,5%	1,0%	0,1%
<b>ALENTEJO</b>	11,0%	88,3%	0,7%	0,0%	0,0%
<b>ALGARVE</b>	0,0%	92,5%	7,4%	0,1%	0,0%
<b>PORTUGAL CONT.</b>	24,0%	74,6%	1,4%	0,1%	0,0%

**Quadro D-6 – Quantificação das dinâmicas do eixo centralidades urbanas, por classe e por NUTS II (2011).**

Elaboração própria.



**Figura D-11 – Dinâmicas do eixo temático centralidades urbanas (2011).**  
Elaboração própria.

No que concerne às centralidades urbanas, a reorganização das redes de serviços públicos enfrenta os seguintes desafios:

- **Necessidade de articulação entre ministérios, agências públicas e câmaras municipais na redefinição de todas as redes de serviços públicos;**
- **Desenvolvimento de esforços para tentar, pelo menos, manter funções e especializações nos territórios.**

Na atualidade, quando se pensa no encerramento ou na reconversão de serviços e equipamentos não existe uma visão de conjunto. Cada ministério analisa individualmente e, em função dos critérios que definiu, determina quais as unidades que serão afetadas. Por exemplo, a reorganização da rede de estabelecimentos de ensino público é realizada pelo Ministério da Educação, a das unidades de saúde (p.e., hospitais e unidades de saúde familiar) é feita pelo Ministério da Saúde e o mapa judiciário é determinado pelo Ministério da Justiça. Acresce, por exemplo, que a expansão das Lojas do Cidadão, que são geridas pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA), também não tem sido concebida em articulação com as demais reorganizações das redes de serviços de entidades governamentais (p.e., finanças e segurança social).

Este modo de atuação – descoordenado – da administração pública teve, nos últimos anos, consequências negativas para alguns municípios do interior de Portugal, onde a maioria dos serviços públicos foram encerrados, enquanto nos concelhos limítrofes houve uma manutenção, total ou parcial, de serviços e de equipamentos. De referir ainda que, nestes processos, a postura da generalidade das Câmaras Municipais também não contribui para a redução dos impactos territoriais da reorganização das redes de serviços públicos. Ao invés de defender intransigentemente a manutenção de todos os serviços públicos existentes no seu município, os autarcas deveriam adotar uma visão territorial mais ampla que permitisse, à escala intermunicipal, assegurar uma rede de serviços públicos que suprisse as necessidades da população e que, em simultâneo, permitisse a manutenção de funções e de especialização nos vários municípios, aproveitando toda a dinamização social e económica que estas atividades originam, como exemplificado no ponto 2.3.1., do subcapítulo B.2.

A questão da organização intermunicipal é especialmente relevante para a obtenção de financiamentos europeus no horizonte temporal 2014-2020, visto que se dá

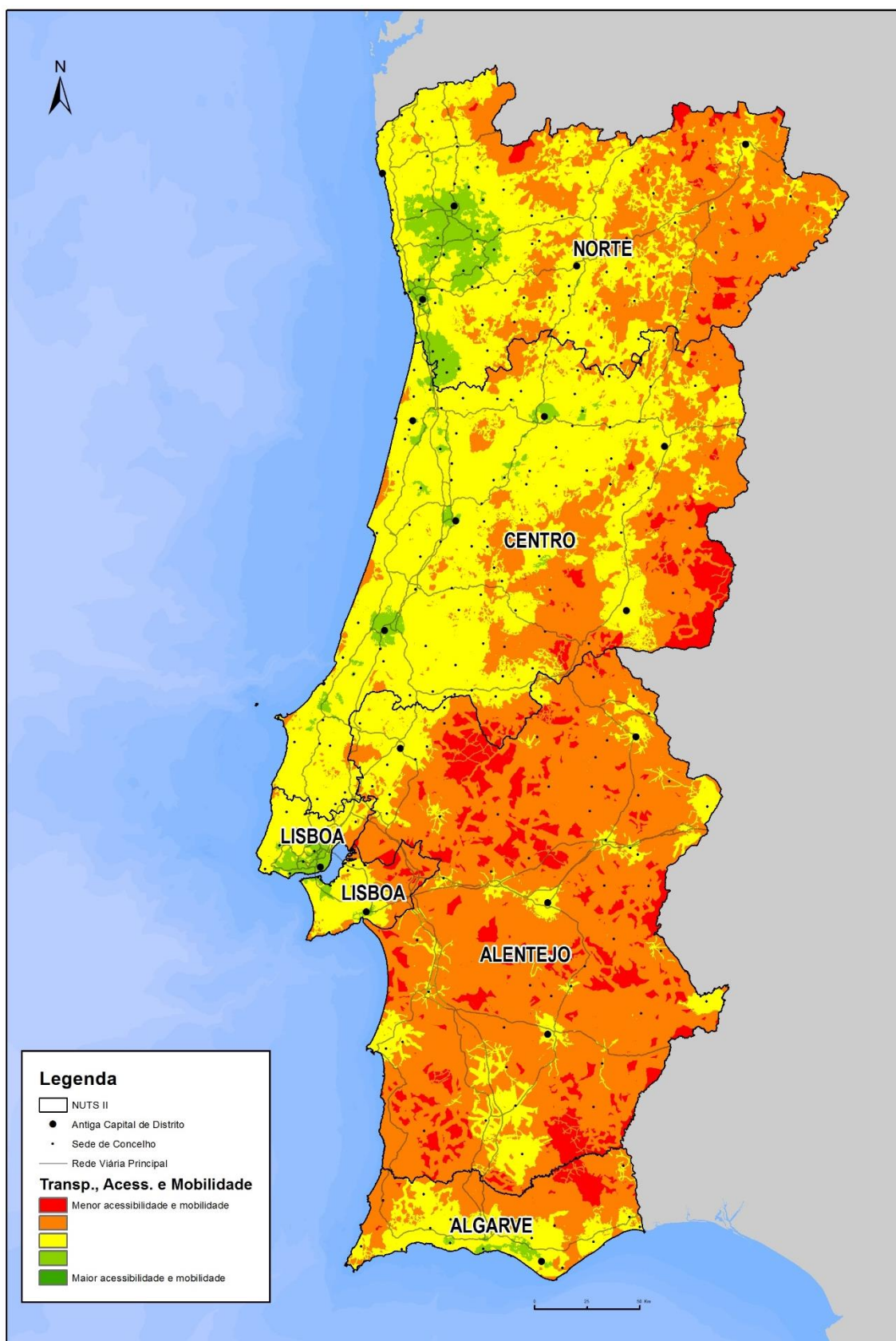
primazia a projetos de âmbito territorial supramunicipal. Neste sentido (e tendo presente as limitações que as comunidades e as associações intermunicipais têm), é necessário (re)pensar e consolidar uma nova cultura organizacional, em que as várias entidades envolvidas, direta ou indiretamente, na reestruturação das redes de serviços públicos se reúnem e se articulam, tendo por base uma estratégia espacial que promova uma oferta de serviços públicos que supra as necessidades das populações. Esta perspetiva obedece a uma (nova) filosofia de planeamento e de repartição geográfica dos serviços e dos equipamentos públicos, em que a lógica da distribuição de funções em formatos relativamente estandardizados por todos os municípios tende a ser substituída por uma abordagem de planeamento, que providencia funções com diferentes graus de especialização por vários municípios, podendo-se recorrer a diversos formatos (consoante as necessidades da população e a sua repartição pelo território, levando em consideração a sua eficácia e eficiência).

Em ambos os desafios – estritamente relacionados – estamos perante uma nova postura da administração pública, em que existe uma estratégia territorial, cujas palavras-chave são os novos modelos de governação e de governança, a cooperação (entre diferentes níveis da administração e entre diferentes territórios) e as relações urbano-rurais (entidades numa lógica de obtenção de complementaridades e de sinergias), com o objetivo de tornar os territórios mais coesos, mais resilientes e mais desenvolvidos, tentando minimizar as assimetrias regionais.

## **2.6. Transportes, acessibilidade e mobilidade**

Portugal continental apresenta um bom nível de acessibilidade e de mobilidade (Figura D-12), o qual se deve, por um lado, ao auxílio financeiro proveniente de fundos europeus para a construção ou para a melhoria da rede viária nas décadas de 80 e de 90 e, por outro, à melhoria generalizada das condições de vida, que permitiu a aquisição de transporte individual motorizado à generalidade das famílias e a sua utilização no quotidiano. Note-se, por exemplo, que em 1986 havia menos de 200 km de autoestrada, sendo hoje esse valor superior em onze vezes e, no mesmo ano (1986), a taxa de motorização era ligeiramente superior a 200 veículos por cada mil habitantes e, em 2011, era cerca do triplo (Tomé e Teixeira, 2013).





**Figura D-12 – Dinâmicas do eixo temático Transportes, acessibilidades e mobilidade (2011).**  
Elaboração própria.

Sem surpresa, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, bem como a faixa litoral entre Viana do Castelo e Setúbal, dispunham de uma maior oferta viária, sendo possível observar o efeito que as principais autoestradas tiveram na melhoria da acessibilidade, com consequências notórias no crescimento populacional e na maior presença de atividades económicas. Com menor impacto, por comparação, também era visível a dinâmica introduzida pelas autoestradas e pelos itinerários principais e complementares que ligam o litoral ao interior do país.

Com menor grau de acessibilidade e de mobilidade apresentavam-se o Nordeste português e o Alentejo, como se pode observar no Quadro D-7. Neste último caso, as características físicas do território, que determinam uma maior distância das freguesias às suas sedes de concelho, o tipo de povoamento, a menor oferta de infraestruturas rodoviárias e as baixas taxas de motorização explicam este fenómeno.

	CLASSE 1 (MENOR DINÂMICA)	CLASSE 2	CLASSE 3	CLASSE 4	CLASSE 5 (MAIOR DINÂMICA)
<b>NORTE</b>	2,3%	42,3%	46,8%	8,5%	0,0%
<b>CENTRO</b>	4,2%	29,9%	63,5%	2,4%	0,0%
<b>LISBOA</b>	2,9%	25,3%	59,1%	12,6%	0,1%
<b>ALENTEJO</b>	11,5%	73,7%	14,8%	0,0%	0,0%
<b>ALGARVE</b>	5,5%	49,7%	41,8%	3,0%	0,0%
<b>PORTUGAL CONT.</b>	6,4%	49,4%	40,9%	3,4%	0,0%

**Quadro D-7 – Quantificação das dinâmicas do eixo transportes, acessibilidades e mobilidade, por classe e por NUTS II (2011).**

Elaboração própria.

Ainda que as acessibilidades se revelem essenciais para a dinamização dos territórios e influenciem a distribuição da população e das atividades económicas, as infraestruturas de transporte não têm *per se* capacidade de atrair investidores, evidenciando a necessidade de agilizar estratégias de desenvolvimento territorial mais abrangentes e integradoras.

A nova configuração da presença territorial do Estado tem de considerar:

- **O grau de acessibilidade dos territórios;**
- **A capacidade de mobilidade das populações.**

A análise destes dois aspetos é indissociável. Por um lado, é necessário mensurar o grau de acessibilidade dos territórios considerando, para o transporte individual,

a distância (física e temporal) dos aglomerados urbanos aos locais onde os serviços públicos são prestados, em articulação com variáveis como as condicionantes geográficas (p.e., o tipo de relevo e de clima podem influenciar sazonalmente o grau de acessibilidade dos territórios ou a estruturação do sistema urbano). Para o transporte público, além do fator distância, é necessário analisar a sua frequência e os seus tempos de cadência. Por outro lado, importa conhecer a dimensão do parque automóvel de cada território, correlacionando com a idade da população e a sua capacidade económica. Com base nestas variáveis será possível aferir a propensão da população para se deslocar, com vista à obtenção de um determinado serviço público, permitindo operacionalizar conceitos como *distância física*, *distância-tempo*, *distância-custo* e *áreas de influência*, entre outros.

Ainda assim, apesar da melhoria generalizada das acessibilidades em Portugal, em grande medida devido ao aumento das autoestradas, importa identificar um problema que afeta sobretudo os territórios de baixa densidade do interior do país: a dificuldade de acesso, por estradas nacionais e municipais, entre as freguesias rurais e as suas sedes de concelho. Adicionalmente, nalguns casos registam-se ainda dificuldades de acessibilidade entre sedes de concelho vizinhas. Esta situação poderá constituir, por exemplo, um obstáculo para a aplicação de estratégias intermunicipais de base territorial.

## **2.7. Síntese das dinâmicas territoriais, por NUTS II**

Com base nos mapas temáticos é possível afirmar que, grosso modo, as maiores dinâmicas territoriais se encontram circunscritas à faixa litoral, entre Viana do Castelo e Setúbal, e à costa algarvia. No litoral destacam-se os aglomerados em torno de Lisboa e do Porto, onde estão as maiores concentrações de habitantes, de atividades económicas, de capital humano especializado, de inovação e de presença institucional do país, sobretudo da administração central. Em contraponto, é também aqui que existem maiores taxas de desemprego e maiores custos com a habitação. As cidades de média dimensão, como algumas das antigas capitais de distrito, são relevantes na dinamização socioterritorial, o que é especialmente importante no interior do país.

Uma análise regional permite sumariar, em linhas gerais, as características de cada NUTS II. No **Norte**, entre Viana do Castelo, Braga e Vila Real, existe uma conurbação urbana que vai muito além dos limites administrativos da AMP. Esta área tem a cidade do Porto como principal dinamizadora, mas tem várias polaridades periféricas (Ferrão e Ribeiro (eds.), 2014). As suas periferias urbanas são muito dinâmicas e o seu território pauta-se por ser ocupado de forma densa e difusa (Portas, Domingues e Cabral, 2007 e 2011). O seu sistema económico apresentava algumas fragilidades em vilas e em cidades de pequena dimensão, devido à deslocalização de algumas indústrias para outros países (com consequências, por exemplo, ao nível do aumento de população desempregada e que, em geral, era relativamente sénior e pouco qualificada), mas, por outro lado, cidades como Braga, Maia e Aveiro denotavam dinâmicas económicas positivas, associadas à economia do conhecimento e da inovação, como consequência da presença das universidades e da implementação de parques de ciência e de tecnologia (Uyarra, 2008; Thomaz, 2009; Cavallache et al., 2014; Rodrigues, 2014). Já no interior, as cidades de Bragança, Chaves, Peso da Régua, Lamego e Mirandela tentam contrariar as tendências de despovoamento que caracterizam este vasto território rural, ao afirmarem-se como as áreas com maior dinamismo populacional e económico nesta NUTS.

No **Centro**, existem vários sistemas urbanos locais estruturados em torno das cidades de Aveiro, Viseu, Coimbra, Leiria e Santarém, que imprimem algumas dinâmicas territoriais. No Interior, o território – eminentemente rural – está em perda demográfica e é pouco atrativo economicamente, o que faz com que apenas se sobressaia pela positiva o eixo Guarda-Covilhã-Fundão-Castelo Branco, que recentemente tem captado investimentos de empresas tecnológicas.

Na NUTS **Lisboa**, as maiores concentrações de população, capital humano e atividades económicas, sociais e culturais ocorrem na capital e nas suas periferias, o que tem reforçado o posicionamento estratégico e a competitividade socioterritorial desta NUT, nacional e internacionalmente. Este sistema urbano, sobretudo na Grande Lisboa, está cada vez mais alicerçado em múltiplas polaridades, que resultam das várias especializações territoriais (p.e., nos parques de ciência e de tecnologia existentes em Oeiras e em Cascais ou nas atividades logísticas que se desenvolvem no concelho de

Vila Franca de Xira e no eixo de Sintra). A Península de Setúbal tem-se tornado mais dinâmica pela melhoria da acessibilidade (p.e., abertura da Ponte Vasco da Gama e consequente melhoria da oferta da rede rodoviária (A12; CRIPS), que afeta os concelhos de Alcochete, Montijo, Moita e Palmela (Pinhal Novo) e pelo prolongamento do serviço ferroviário de Lisboa até Setúbal, que permitiu melhorar a dinâmicas dos concelhos de Almada, Seixal, Sesimbra (designadamente, na freguesia da Quinta do Conde) e Palmela). Já o Barreiro, apesar de receber algumas influências positivas com a entrada em funcionamento da CRIPS, é, no arco ribeirinho sul o município que continua a ter uma posição mais marginal, com impactos na capacidade para atrair população e empresas, bem como no desenvolvimento local.

O **Alentejo** é predominantemente rural e tem perdido população, comércio e serviços nas últimas décadas. Neste contexto, destacam-se quatro cidades – Évora, Beja, Portalegre e Sines – das quais dependem, em grande parte, os vários aglomerados de menor dimensão. O tipo de povoamento e a estruturação socioterritorial (apoiada em pouco concelhos e que estão relativamente afastados entre si), associados às características da população (envelhecida e pouco instruída) fazem com que esta região tenha pouco dinamismo económico e seja pouco empreendedora. As principais exceções devem-se à presença da atividade portuária e industrial (sobretudo em Sines e Évora), bem como às dinâmicas conferidas pela atividade turística e, mais recentemente, com o empreendimento do Alqueva, pelo novo impulso dado ao setor agrícola.

No **Algarve**, as maiores dinâmicas territoriais ocorreram na faixa litoral, ao passo que as menores dinâmicas territoriais estão associadas à serra, que tem vindo a perder população e atividades económicas. Na faixa litoral destacam-se os conjuntos urbanos, como Olhão-Faro-Loulé-Quarteira, Silves, Lagoa, Portimão e Lagos. O turismo é o principal motor da sua economia, mas a sazonalidade inerente à atividade prejudicou-os nesta análise.

### 3. A TIPIIFICAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE PORTUGAL CONTINENTAL

A análise do território a partir do binómio rural/urbano tem vindo a perder importância. Como adverte Ferrão (2004:24), “parece pelo menos prudente – senão

mesmo aconselhável – evitar a leitura dicotômica que sublinha a pertinência analítica da oposição entre o país moderno e desenvolvido do litoral e o país tradicional e subdesenvolvido do interior (e ilhas). Na verdade, a situação é bastante mais complexa, conforme exemplificam as dinâmicas de evolução ocorridas na década de 90.” Para Carmo (2008:777), “podemos considerar que a tradicional visão dualista do país que opunha o litoral (urbano e denso) ao interior (despovoado e rural), tende a ser substituída por uma visão mais complexa do território, na qual se identificam distintos pontos de urbanização não só no litoral, como também no interior.”

Ainda assim, a maioria das tipificações territoriais tem na sua génese a dicotomia rural/urbano (Quadro D-8), o que, no entender de Ferrão (2013), se deve à inércia ou à incapacidade dos investigadores se desprenderem das conceções já existentes.

AUTORES	CLASSIFICAÇÕES PARA TIPIFICAR O TERRITÓRIO	
	MARQUES (1999)	FERRÃO (2002)
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os territórios do Rural</li> <li>2. Os territórios entre o Rural e o Urbano</li> <li>3. Os territórios Urbanos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. País sob alta pressão</li> <li>2. País tranquilo</li> <li>3. País sonolento</li> </ol>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Os territórios do Rural – Rural despovoado e muito regressivo</li> <li>2. Os territórios do Rural – Rural despovoado e regressivo</li> <li>3. Os territórios entre o Rural e o Urbano – Rural agrícola despovoado</li> <li>4. Os territórios entre o Rural e o Urbano – Urbano-industrial</li> <li>5. Os territórios entre o Rural e o Urbano – Os territórios de transição</li> <li>6. Os territórios Urbanos – Urbano moderadamente denso</li> <li>7. Os territórios Urbanos – Urbano moderadamente populoso</li> <li>8. Os territórios Urbanos – Urbano populoso</li> <li>9. Os territórios Urbanos – Urbano, jovem e muito populoso</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cratera urbana</li> <li>2. Áreas de (sub)urbanização intensiva</li> <li>3. Áreas de urbanização moderada</li> <li>4. Pequenas bolsas de resistência</li> <li>5. Freguesias regressivas</li> <li>6. Freguesias (eventualmente) em coma</li> </ol>

MARQUES (2004)	1.	Área urbana de muito pequena dimensão associam-se a uma insignificante concentração de recursos fundamentais à competitividade territorial e a níveis muito baixos de qualidade de vida das populações
	2.	Área urbana de pequena dimensão associam-se a uma insignificante concentração de recursos fundamentais à competitividade territorial e a níveis baixos de qualidade de vida das populações
	3.	Área urbana de pequena dimensão associam-se a uma insignificante concentração de recursos fundamentais à competitividade territorial e a níveis fracos de qualidade de vida das populações
	4.	Áreas urbanas-industriais de dimensão intermédia assentes num modelo de povoamento disperso associam-se a uma muita fraca concentração de recursos fundamentais à competitividade territorial e a níveis de qualidade de vida das populações deficientes na educação e na qualidade do emprego
	5.	Áreas urbanas de dimensão e dinâmicas intermédias associam-se a uma muita fraca concentração de recursos fundamentais à competitividade territorial e a níveis razoáveis de qualidade de vida das populações
	6.	Áreas urbanas de dimensão intermédias e dinâmicas altas associam-se a uma muita fraca concentração de recursos fundamentais à competitividade territorial e a níveis razoáveis ou bons de qualidade de vida das populações
	7.	Grandes áreas urbanas residenciais e de emprego com dinâmicas altas associam-se a uma razoável concentração de recursos fundamentais à competitividade territorial e a bons níveis de qualidade de vida das populações, mas com alguma insegurança
	8.	Alta concentração de fatores proporcionais de competitividade
	9.	Elevada concentração de fatores proporcionais de competitividade
	10.	Centro metropolitano com muito elevada concentração de fatores proporcionais de competitividade e altos níveis de qualidade de vida, que contrastam com alguma insegurança
	11.	Centro metropolitano com a maior concentração de fatores proporcionais de competitividade e altos níveis de qualidade de vida, que contrastam com alguma insegurança
ALVES (2005d)	1.	Concelhos rurais
	2.	Concelhos medianamente rurais
	3.	Concelhos medianamente urbanos
	4.	Concelhos urbanos

**Quadro D-8 – Algumas propostas recentes de classificação para o território português.**

Fontes: Marques (1999), Ferrão (2004), Marques (2004) e Alves (2005d).

Nesta investigação optou-se por adotar uma classificação (relativamente) simplificada, quando comparada com as que foram apresentadas por Marques (2004). Assim, a tipologia proposta compreende cinco classes e, de certa forma, aproxima-se das propostas de Marques (1999), Ferrão (2004) e Alves (2005d):

- **Territórios rurais com dinâmicas muito regressivas:** estas áreas geográficas apresentam dinâmicas populacionais muito regressivas, com um efetivo de população residente idoso e com fraco nível de escolarização; o seu sistema económico é frágil, o que se reflete na incapacidade de gerar emprego, de proporcionar boas condições de vida aos seus habitantes e de, pelo menos, manter as centralidades urbanas existentes, as quais são, na maioria dos casos, prestadas pela administração pública e têm vindo a ser encerradas nos últimos anos; a sua acessibilidade e a sua mobilidade são condicionadas pela estruturação do povo-

amento, pela fraca dinâmica territorial das últimas décadas, pelo menor poder de compra efetivo e pelas características demográficas da população.

- *Principal incidência geográfica:* regiões de fronteira; áreas de montanha; no Alentejo; e na serra do Algarve.
- **Territórios rurais com dinâmicas regressivas:** territórios com características similares ao tipo anterior, mas que se diferencia pela menor intensidade das suas dinâmicas recessivas.
  - *Principal incidência geográfica:* geralmente, contíguas aos *Territórios rurais com dinâmicas muito regressivas*.
- **Territórios de transição entre o rural e o urbano:** são territórios de charneira entre os espaços rurais e os espaços urbanos, onde existem aglomerações com poucos habitantes, mas onde o sistema económico e as centralidades têm dinâmicas que, não sendo totalmente positivas, se destacam favoravelmente face aos territórios na envolvente; estas áreas apresentam, em geral, um razoável nível de acessibilidade e de mobilidade.
  - *Principal incidência geográfica:* áreas com menor dinâmica territorial no litoral do país; transição entre o litoral e o interior de Portugal continental; proximidade das capitais de distrito menos dinâmicas e com reduzida capacidade de atração e de influência sobre os concelhos vizinhos; e em “ilhas” (sedes de concelho) dispersas no interior do país.
- **Territórios urbanos com dinâmicas moderadas:** correspondem a uma segunda auréola junto dos *territórios urbanos com dinâmicas aceleradas*. Têm um comportamento demográfico e graus de acessibilidade e de mobilidade similares, mas o seu tecido produtivo é de menor dimensão e de menor especialização, o que se traduz em empregos, por comparação, mais mal remunerados e num poder de compra inferior, ainda que, na generalidade dos casos, esteja acima do valor nacional de referência.
  - *Principal incidência geográfica:* imediações (relativamente) afastadas das cidades mais dinâmicas, como Lisboa e Porto, sobretudo no litoral do país; antigas capitais de distrito do Alentejo; e faixa litoral algarvia, entre Lagos e Faro.



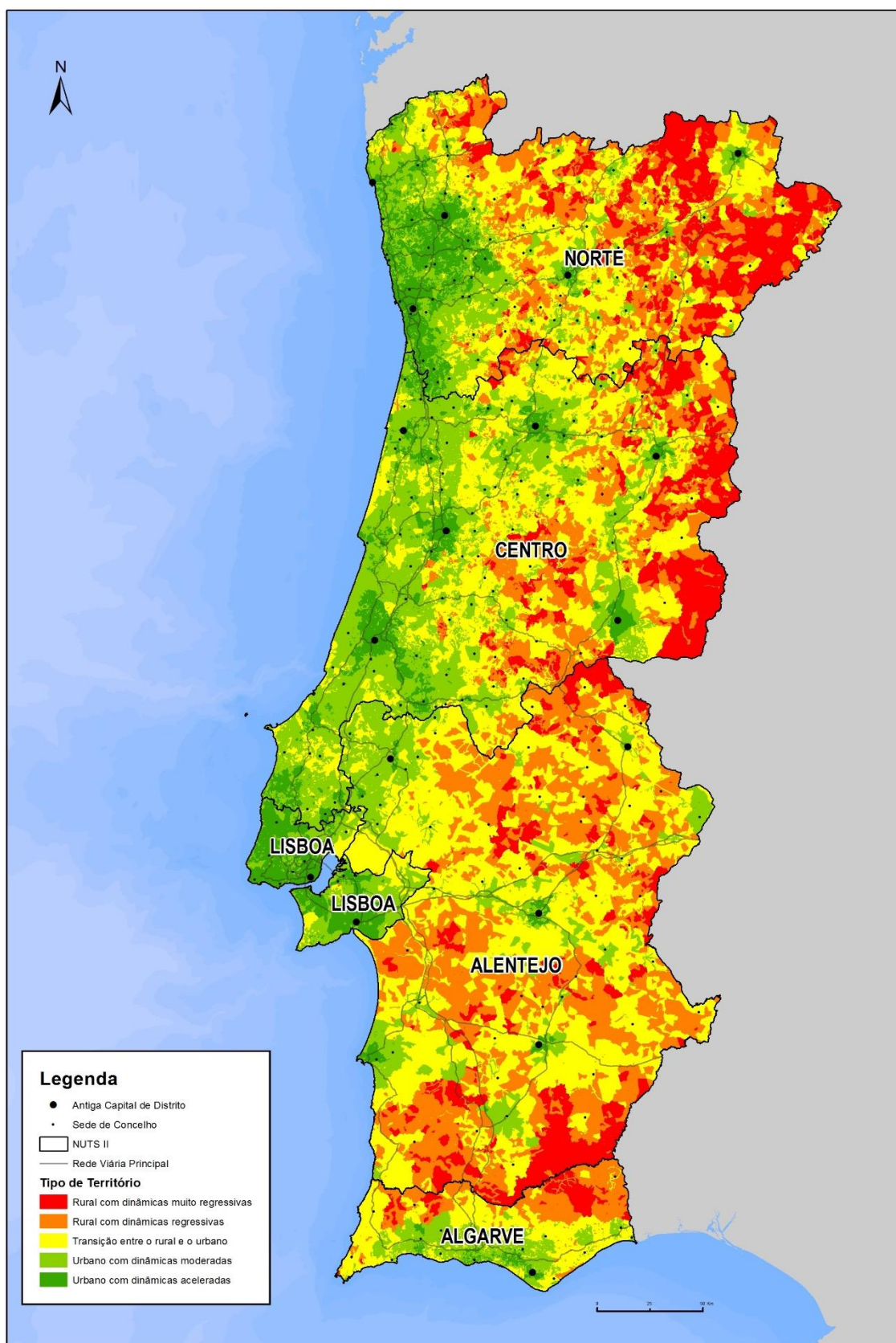
- **Territórios urbanos com dinâmicas aceleradas:** áreas do país onde se concentram as populações mais jovens e mais qualificadas do país, capazes de fomentar um crescimento efetivo da população; aqui encontram-se também as atividades económicas mais lucrativas e mais especializadas, gerando empregos mais qualificados e com melhor remuneração; estas áreas são aquelas onde existe uma maior acessibilidade e uma maior mobilidade.
  - *Principal incidência geográfica:* áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto; e antigas capitais de distrito do litoral (com especial destaque para, Coimbra e Leiria e as algumas das suas áreas de influência) e do Norte/Centro interior do país (p.e., Viseu).

Os resultados obtidos podem ser visualizados na Figura D-13 e a sua quantificação, para o total do país e para as NUTS II, está no Quadro D-9.

	TERRITÓRIOS RURAIS COM DINÂMICAS MUITO REGRESSIVAS	TERRITÓRIOS RURAIS COM DINÂMICAS REGRESSIVAS	TERRITÓRIOS DE TRANSIÇÃO ENTRE O RURAL E O URBANO	TERRITÓRIOS URBANOS COM DINÂMICAS MODERADAS	TERRITÓRIOS URBANOS COM DINÂMICAS ACELERADAS
<b>NORTE</b>	27,2%	28,7%	22,1%	17,3%	4,7%
<b>CENTRO</b>	20,8%	22,3%	25,4%	27,0%	4,7%
<b>LISBOA</b>	0,1%	1,3%	17,7%	42,7%	38,2%
<b>ALENTEJO</b>	30,7%	39,4%	22,4%	7,3%	0,2%
<b>ALGARVE</b>	26,8%	25,1%	29,1%	17,8%	1,3%
<b>PORTUGAL CONT.</b>	26,2%	29,1%	22,9%	17,5%	4,3%

**Quadro D-9 – Quantificação dos tipos de territórios, por classe e por NUTS II (2011).**

Elaboração própria.



**Figura D-13 – Tipificação de territórios, em Portugal continental (2011).**  
Elaboração própria.

O território de Portugal continental é profundamente assimétrico: se, por um lado, a sua extensão geográfica é predominantemente rural<sup>101</sup> (55,3%), por outro, é nas áreas urbanas<sup>102</sup> (21,8%) que se concentram as principais empresas do país (considerando o volume de faturação e a população empregada) e existem as melhores condições de vida (p.e., remunerações e poder de compra). Contudo, é também neste território urbano que muitas das decisões sobre o mundo rural são tomadas.

A análise mais detalhada da Figura D-13 e do Quadro D-9 permite verificar que, ao nível da NUTS II, há situações bastante díspares. A de Lisboa é a unidade mais urbana (81,0%), que contrasta com os territórios predominantemente rurais do Alentejo (70,1%) e do Norte (55,9%). Contudo, quando os resultados obtidos nesta análise são comparados com os resultados nacionais obtidos por Ferrão (2004) e Marques (2003 e 2004), para os períodos censitários de 1991 e de 2001, e, mais recentemente, o INE (2014), com os dados do último censo à população, encontramos várias semelhanças que demonstram uma *continuidade* na evolução socioespacial do país.

### 3.1. A localização dos serviços públicos nos diferentes tipos de territórios

Com base na informação georreferenciada apresentada no Capítulo C e nos resultados apresentados na Figura D-13, foi possível quantificar o número de serviços públicos, por valência e por tipo de territórios<sup>103</sup> (Quadro D-10). Numa primeira análise, os números colocam em evidência as assimetrias na distribuição espacial dos serviços públicos, na medida em que, nos territórios urbanos – que representam 21,8% da área de Portugal continental – se concentram entre 73,9% e 86,2% dos estabelecimentos. Em contraponto, os territórios rurais (55,3% da área do país) têm apenas entre 1,4% e 7,6% dos serviços públicos.

---

<sup>101</sup> Resultado obtido através do somatório, para Portugal continental, das classes *Territórios rurais com dinâmicas muito regressivas* e *Territórios rurais com dinâmicas regressivas*.

<sup>102</sup> Resultado obtido através do somatório, para Portugal continental, das classes *Territórios urbanos com dinâmicas moderadas* e *Territórios urbanos com dinâmicas aceleradas*.

<sup>103</sup> Para simplificar a análise, foram agregadas as classes *territórios rurais com dinâmicas muito regressivas* e *territórios rurais com dinâmicas regressivas* em **territórios rurais**, bem como os *territórios urbanos com dinâmicas moderadas* e os *territórios urbanos com dinâmicas aceleradas* em **territórios urbanos**.

	TERRITÓRIOS RURAIS	TERRITÓRIOS DE TRANSIÇÃO ENTRE O RURAL E O URBANO	TERRITÓRIOS URBANOS
<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>193 (3,4%)</b>	<b>876 (15,4%)</b>	<b>4636 (81,2%)</b>
<i>Jardins-de-infância</i>	72	277	882
<i>Esc. Básicas</i>	116	541	3203
<i>Esc. Bás. e Sec.</i>	4	36	134
<i>Esc. Secundárias</i>	1	16	275
<i>Esc. Profissionais</i>	0	5	25
<i>Esc. Artísticas</i>	0	0	7
<i>Ensino Superior</i>	0	1	110
<b>SAÚDE</b>	<b>281 (7,6%)</b>	<b>637 (17,3%)</b>	<b>2771 (75,1%)</b>
<i>Cuidados primários</i>	276	504	1249
<i>Cuidados hospitalares</i>	0	4	126
<i>Cuidados continuados e integrados</i>	3	69	237
<i>Serv. convencionados</i>	2	60	1159
<b>EVENTOS DE VIDA</b>	<b>70 (3,8%)</b>	<b>417 (22,4%)</b>	<b>1378 (73,9%)</b>
<i>ATA</i>	12	67	267
<i>ISS</i>	9	82	250
<i>IRN – C. R. Civil</i>	15	69	200
<i>IRN – C. R. Predial</i>	12	63	205
<i>IRN – C. R. Comercial</i>	13	71	206
<i>IRN – C. R. de Veículos</i>	9	58	222
<i>Lojas do Cidadão</i>	0	7	28
<b>DEFESA E SEGURANÇA</b>	<b>37 (6,0%)</b>	<b>130 (19,0%)</b>	<b>514 (75,0%)</b>
<i>GNR</i>	41	123	333
<i>PSP</i>	0	7	181
<b>JUSTIÇA</b>	<b>7 (1,4%)</b>	<b>63 (12,4%)</b>	<b>240 (86,2%)</b>
<i>Tribunais (após reforma mapa judiciário)</i>	6	57	411
<i>Julgados de Paz</i>	1	6	29

**Quadro D-10 – Número estabelecimentos de serviços públicos, por valência e por tipo de território.**  
Elaboração própria.

Nos territórios urbanos há uma maior concentração de serviços mais especializados (p.e., escolas secundárias, profissionais e artísticas; polos universitários e politécnicos; cuidados de saúde hospitalares; serviços convencionados de saúde; Lojas do Cidadão; PSP; tribunais; e Julgados de Paz), alguns dos quais nem existem nos territórios rurais ou nos territórios em transição.

Já nos territórios rurais existem sobretudo estabelecimentos com uma rede mais densa e na qual a proximidade geográfica e a frequência de utilização desempenham um papel importante. Neste contexto, os principais destaques vão para os Jardins-de-infância, as Escolas Básicas, as repartições da AT, do ISS e do IRN, bem como os comandos e os postos territoriais da GNR.

### 3.2. Os sistemas urbanos e serviços públicos em Portugal: o(s) desafio(s) da complementaridade

As diferenças territoriais e os desequilíbrios do sistema urbano evidenciados na Figura D-13 permitem verificar que são os territórios de baixa densidade que enfrentam os maiores problemas e os maiores desafios: além da baixa dinâmica demográfica, que se materializa em população idosa, pouco instruída e com maiores limitações cognitivas e/ou motoras, estes espaços apresentam também uma baixa densidade funcional (i.e., empresas e entidades públicas) e relacional (i.e., ausência de movimentos que dinamizem os territórios), resultante da transformação que os espaços rurais enfrentaram nas quatro últimas décadas (ou seja, a sua atividade dominante deixou de ser agrícola e a sua função principal já não é a produção alimentar).

A (re)construção da relação entre os territórios com diferentes densidades e com dinâmicas variadas tem de passar pela consolidação das relações de proximidade, de complementaridade e de sinergias, em vez das relações distantes e assimétricas que caracterizam as relações entre os territórios nas últimas décadas. Na prática, é necessário transformar as cidades de média dimensão em pontes entre cidades de grande e de pequena dimensão, tal como para os territórios rurais (tal como se defende no policentrismo). Neste sentido, urge adotar políticas e estratégias que articulem a dimensão territorial e funcional (i.e., a coesão e a integração dos territórios, respetivamente) e identificar e selecionar a melhor solução organizacional para o fornecimento dos serviços, pelo que a reorganização das redes de serviços públicos deve:

- Garantir a oferta de uma rede de serviços públicos especializados às populações, organizada à escala intermunicipal/regional, considerando o *trade-off* entre os custos para o Estado pela prestação do serviço, a sua cobertura espacial e a sua acessibilidade aos cidadãos (i.e., distância física, mensurável em quilómetros e em tempo; os custos de deslocação e de comunicação; e, numa aspeto de natureza social, a proximidade cultural);
- Utilizar as TIC, sem descurar a importância do contacto presencial e sem desprezar a sua total utilização, para prestar serviços (p.e., telemedicina ou *e-learning*), para fomentar a coesão social (p.e., participação cívica dos jovens) e para dinamizar o sistema económico (p.e., comércio eletrónico);

- Articular as políticas de planeamento, gestão e ordenamento do território com as estratégias de desenvolvimento regional e urbano, em que os serviços públicos desempenham um papel relevante para a obtenção de externalidades positivas, como a melhoria da coesão social, económica e territorial;
- Estimular o desenvolvimento de um sistema urbano mais equilibrado, onde as cidades de pequena e de média dimensão (em especial, as do interior do país) ganham um novo protagonismo;
- Fomentar a construção de representações sociais associadas a um *espaço intermunicipal* e a *redes e a parcerias de proximidade*, que contribuam para a crescente aproximação dos territórios, para a integração territorial das redes de serviços públicos e para processos de aprendizagem e de conhecimento mútuos entre os vários agentes envolvidos.

Este conjunto de desafios coloca em causa as tradicionais visões sobre a organização espacial dos serviços públicos, caracterizadas por uma presença de vários tipos de serviços públicos em todos os municípios. Mas quais são (ou serão) as consequências da adoção de uma nova lógica de planeamento e de gestão das redes de serviços públicos?

Numa primeira fase, é necessário admitir que as redes de serviços públicos terão de sofrer alterações, pois é in comportável manter o modelo “redistributivo” (e relativamente equitativo) de funções prestadas pelo Estado impulsionado no pós-25 abril. Assim, haverá lugar a encerramentos, reconversões, novas construções de unidades ou de equipamentos ou mesmo à integração de serviços em espaços multiusos. Nalguns casos específicos poderão ser adotadas outras soluções, como as privatizações, as contratualizações com o setor privado ou o estímulo ao desenvolvimento da economia social pelo terceiro setor, permitindo ao Estado reduzir a sua presença direta na provisão de serviços públicos.

Em seguida, a tradicional abordagem para o planeamento e a gestão das redes de serviços públicos tem de ser alterada. Por um lado, as lógicas de planeamento municipal, sem considerar os equipamentos existentes nos concelhos vizinhos, aliadas à existência de verbas provenientes de fundos europeus para novas construções e à assunção de um crescimento contínuo da população, assumido nos respetivos planos di-

retos municipais (conforme explicado no Capítulo C), está ultrapassada. Por outro lado, a análise parcial das dinâmicas da *oferta*<sup>104</sup> e da *procura*<sup>105</sup> tem ainda de ser substituída por uma perspetiva assente na permanente *gestão da procura*, em que, por exemplo, o equipamento deve ser facilmente adaptável para outro fim, face ao que estava inicialmente previsto. Para Ferrão (2000:52), “só esta visão poderá evitar a falsa alternativa entre as duas opções extremas: manter, a qualquer preço, iniciativas sem qualquer viabilidade económico-financeira ou encerrar e impedir a criação de novas estruturas incapazes de sobreviver em termos de mercado.” Uma *gestão da procura* responde aos desafios dos serviços públicos, elencados no capítulo B.2., e cujas palavras-chave são o diálogo institucional multinível, a cooperação territorial, a integração, a partilha e a flexibilidade. Para tal, é necessário que a administração esteja dotada de condições técnicas, humanas e financeiras para a execução das suas missões, bem como esteja capacitada para monitorizar e, se necessário, alterar em tempo útil os *modi operandi* relativos à prestação dos serviços públicos.

### **3.3. Os problemas e os desafios para o desenvolvimento e para a coesão dos territórios**

Um território predominantemente rural e com dinâmicas regressivas, como se evidenciou na análise anterior, torna premente a necessidade de reforçar a componente da coesão territorial como uma visão estratégica que promova um desenvolvimento que terá que atender a aspetos de policentrismo e de equidade territorial, isto é, um desenvolvimento social e económico mais equitativo, conforme consta no quarto objetivo do PNPT – “Assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e equipamentos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.” (DGOTDU, 2007:42)

---

<sup>104</sup> I.e., a abertura de unidades ou de equipamentos de serviços públicos sem conhecer as reais necessidades das populações e a oferta existente nos territórios vizinhos leva ao sobredimensionamento e a gastos excessivos de dinheiros públicos para a sua construção e posterior manutenção.

<sup>105</sup> I.e., quando se promove a abertura de serviços públicos ou de equipamentos como resposta a uma necessidade da população, corre-se o risco dessa operação se tornar, a médio ou a longo prazo, inviável económica e financeiramente, devido às mudanças nas estruturas demográficas, económicas e socioculturais, as quais nem sempre são fáceis de prever.

A coesão territorial deverá ser assumida como um dos pilares das orientações das políticas e das estratégias nacionais, já que corresponde a um objetivo estratégico Europeu para o Quadro Estratégico Comum 2014-2020, em consonância com o Tratado de Lisboa, que pressupõe a identificação dos desafios territoriais que contemplem a eficácia económica, a coesão social e o equilíbrio ecológico (CCE, 2008), em diferentes contextos territoriais. Tais desafios deverão privilegiar a escala subregional, promovendo a execução de estratégias integradas de desenvolvimento territorial e a constituição de grupos de ação local que representem os interesses das comunidades. A integração de diferentes políticas setoriais torna-se assim uma exigência através da concretização de iniciativas transectoriais e multiatores, pressupondo uma estreita interação entre a política de coesão e outras que se relacionam com o desenvolvimento territorial e com o ambiente (Oliveira et al., 2012).

Este objetivo deverá ser alcançado por uma coordenação das políticas setoriais para otimizar o impacto territorial e para maximizar a coerência de acordo com princípios de harmonia, equilíbrio, eficiência, igualdade de oportunidades e de solidariedade, capaz de promover a convergência entre as economias mais fortes e as economias mais fracas. Ainda que tais princípios devam ser considerados em todos os níveis de tomada de decisão, é dada particular atenção ao nível regional, onde deverão ser atendidas as respetivas especificidades (capital territorial) como base para o desenvolvimento, privilegiando as interrelações numa lógica de permanente *networking*, cooperação e integração, entendidas como indispensáveis para um desenvolvimento territorial inteligente, inclusivo, sustentável e participado.

Atendendo à relevância da escala regional para abordar e intervir em iniciativas de coesão territorial e considerando as enormes assimetrias inter e intraregionais em Portugal, chama-se ainda a atenção para a definição de outras “agregações” geográficas para além das regiões administrativas, como poderá ser o caso de regiões funcionais com uma geometria variável, que articulem as áreas urbanas e áreas rurais associadas a instrumentos de política e que estes permitam garantir níveis equitativos de serviços básicos, em áreas urbanas, rurais ou de transição.



#### 4. SÍNTESE

Os resultados obtidos através da modelação de informação geográfica – ainda que discutíveis, tal como a metodologia aplicada – não são desfasados da realidade, estando em linha com os principais autores que abordam a evolução das dinâmicas territoriais em Portugal nas últimas décadas (Marques, 1999 e 2004; Ferrão, 2000 e 2004; INE, 2004 e 2014; Portas, Domingues e Cabral, 2007 e 2011; Reis (dir.), 2007; Nunes, 2010).

Dos resultados dos mapas temáticos e do mapa final com a tipificação dos territórios emergem várias problemáticas que devem ser consideradas na reorganização das redes de serviços públicos, devidamente integradas em políticas e estratégias de planeamento, ordenamento, gestão e desenvolvimento territorial que contribuam para a coesão social, económica e territorial, bem como para a redução das assimetrias regionais. Dentro das problemáticas analisadas, para uma escala nacional, importa destacar as seguintes dinâmicas:

- Os diversos movimentos de população têm colocado em evidência que as populações saem das freguesias para a sede do concelho, para as cidades capitais de distrito ou para as grandes áreas metropolitanas, o que leva a um crescente despovoamento de algumas áreas, sobretudo no interior do país, sem que se vislumbre uma forma de inverter esta situação. Contudo, há outros movimentos populacionais no país com menor importância relativa, designadamente os habitantes dos grandes centros urbanos que vão viver para cidades de média dimensão e, em menor número, para territórios rurais (os designados, *neorurais*). Nos últimos anos também um elevado número de mão-de-obra jovem e qualificada tem abandonado o país, com o objetivo de encontrar um emprego na sua área de formação e com melhores condições de rendimento e de vida, o que poderá agravar (ainda mais) a sustentabilidade demográfica e do Estado Social em Portugal, a médio e a longo prazos.
- A hiper mobilidade e a ampliação da rede viária têm permitido a expansão urbana em diversas direções, o que se materializa num aumento da distância física entre os locais de habitação, de trabalho e de consumo (isto é, o sistema urbano tornou-se mais difuso e multipolar), o que gera maiores custos de infraestrutu-

ração e da respetiva manutenção, bem como maiores dificuldades na gestão do território. Por outro lado, permite uma maior aproximação entre o urbano e o rural, podendo gerar-se complementaridades e sinergias entre estes territórios, com diferentes necessidades e especializações. Como consequência, surgem, por parte da oferta, novas formas, novos formatos e horários diversificados na prestação de serviços, em resposta a uma procura cada vez mais heterogénea e mais exigente.

- A maior distância dos territórios à rede viária fundamental pode ser sinónima de maior isolamento e constituir um importante fator de segregação social e exclusão territorial, sobretudo em territórios com população envelhecida e com menor poder de compra, onde ocorreu desinvestimento (ou pelo menos não investimento) na rede viária local/regional.
- As atividades económicas, sobretudo os serviços públicos, poderão vir a ser encerrados (e transferidos para outras cidades) por falta de viabilidade económico-financeira, o que, se acontecer sem um enquadramento geoestratégico da reorganização de serviços públicos, pode contribuir para a redução da atratividade e da competitividade dos territórios e, por conseguinte, acrescentar ainda mais dificuldades para a fixação ou a manutenção das populações e das empresas em áreas de menor densidade, podendo acelerar a saída dos seus residentes.

Às escalas regional e municipal, estas dinâmicas territoriais colocam em evidência a necessidade de repensar a oferta de alguns serviços públicos, de acordo com as especificidades da procura, ou seja, em função das características dos seus territórios, designadamente no que concerne aos seguintes itens: (i) população (relativamente) jovem *versus* população envelhecida; (ii) população instruída *versus* população analfabeta; (iii) população com maiores problemas psico-motores e cognitivos *versus* população com poucos problemas psico-motores e cognitivos; (iv) territórios de alta densidade *versus* territórios de baixa densidade; (v) primeira *versus* segunda residência; (vi) necessidade de articulação entre ministérios, agências públicas e câmaras municipais na redefinição de todas as redes de serviços públicos; (vii) desenvolvimento de esforços para tentar, pelo menos, manter funções e especializações nos territórios; (viii) o

grau de acessibilidade dos territórios; e (ix) a capacidade de mobilidade das populações.

Sendo a prestação de serviços públicos um vetor relevante nos processos de desenvolvimento e coesão dos territórios, é necessário que as políticas públicas deem mais importância à dimensão territorial nas análises conducentes à sua conceção, o que implica, entre outros aspetos: (i) definir novas abordagens conceituais e operacionais de governabilidade, em que a administração pública e os cidadãos desempenhem um papel ativo; e (ii) adotar uma visão geoestratégica e multiescalar, que fomente sinergias e complementaridades entre territórios, com diferentes características e a distâncias cada vez maiores, tirando partido das vantagens conferidas pela acessibilidade e mobilidade, pelas economias de escala/de aglomeração e pelas TIC.

Contudo, é a uma escala de maior detalhe que a operacionalização das políticas públicas se deve (re)centrar, nomeadamente a partir de uma governação de carácter regional ou local. Ainda assim, várias questões podem colocar-se sobre a governação regional e local. Sendo Portugal um país onde não existe uma governação regional, pode refletir-se sobre quem a assume: as CCDRs, que não têm legitimação democrática? Reintroduz-se o debate sobre a regionalização, passando as regiões a assumir formalmente um nível de governação intermédio, com base numa seleção dos dirigentes através de votação dos cidadãos? Utilizar mecanismos de governação intermunicipal já existentes, como as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas, apesar de a sua maioria ter problemas de afirmação? Já os municípios, de acordo com as mutações ocorridas na última década, têm recebido competências da administração central, nem sempre acompanhadas com a respetiva dotação orçamental. Assim, a questão económico-financeira assume-se como um problema central, que pode constituir um estrangulamento para uma verdadeira administração municipal de alguns serviços públicos.



## E. CASOS DE ESTUDO REGIONAIS: DAS VISÕES SETORIAIS ÀS ESTRATÉGIAS DE BASE TERRITORIAL

Através da modelação da informação geográfica apresentada no Capítulo D obteve-se um retrato das dinâmicas territoriais de Portugal Continental em 2011, a partir do qual se identificaram diferentes tipos de territórios. Como já se tinha demonstrado nos Capítulos C e D, à escala de Portugal Continental e das NUTS II e III, existem desigualdades na distribuição espacial e no acesso às redes de serviços públicos. Com o objetivo de identificar as diferenças e semelhanças na oferta e procura de serviços públicos em diferentes tipos de territórios, bem como eles se (re)organizam e se articulam com os sistemas urbanos, foram selecionados três casos de estudo regionais. Como referido e justificado na Introdução (Capítulo A), a sua seleção restringiu-se às NUTS II Lisboa e Alentejo. Neste sentido, para **Caso de Estudo 1 (CE1)** foram escolhidos os municípios de Lisboa, Almada, Seixal, Palmela, Sesimbra e Setúbal, que representam territórios metropolitanos/densamente urbanizados (Figura E-1; Anexos, Quadro H-36:453).

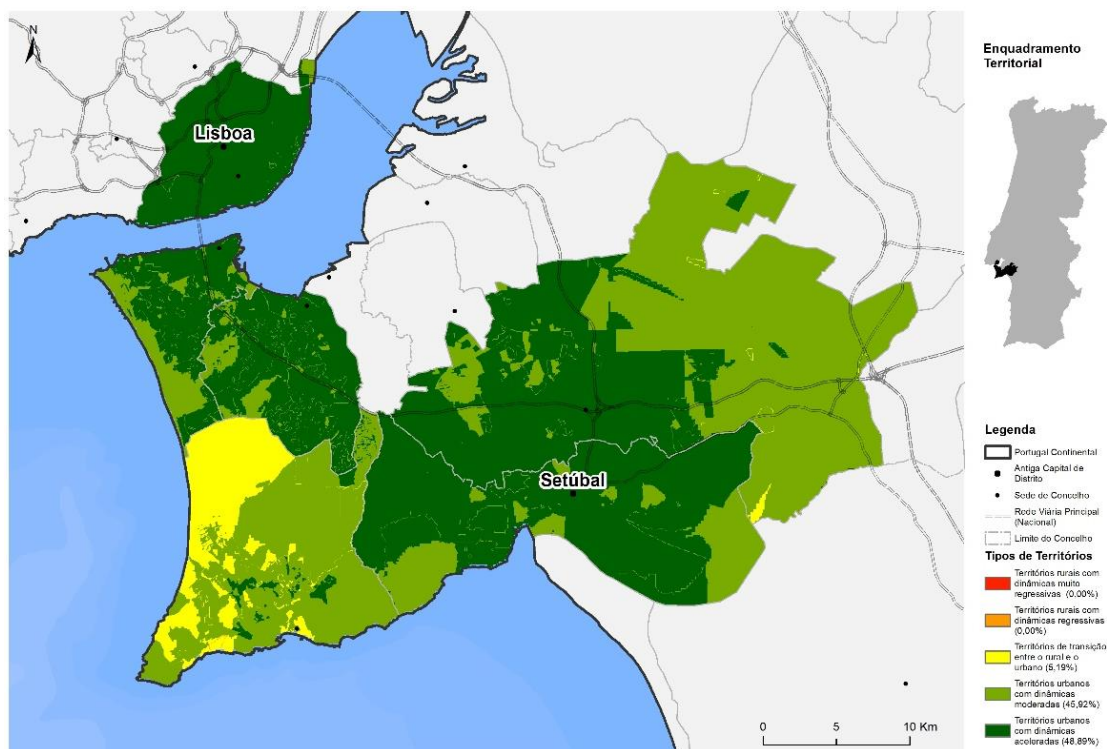
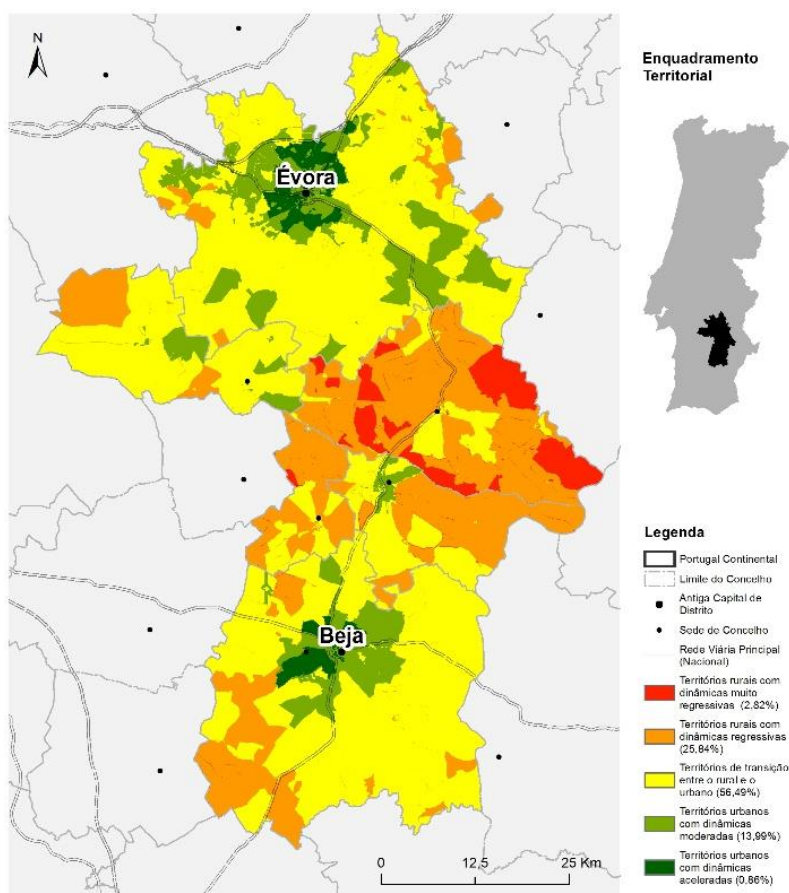


Figura E-1 – Tipificação dos territórios nos concelhos do CE1 (2011).  
Elaboração própria.

No total, estes concelhos ocupam uma área de 1.140 km<sup>2</sup>, tendo seis cidades (apenas dois concelhos não tinham cidades – Palmela e Sesimbra) e nove vilas. Neste caso de estudo, existe um sistema urbano com características diferenciadas: (i) Lisboa tem uma função estrutural, sendo a cidade mais polarizadora demográfica e economicamente, onde se concentram maiores quantidades de postos de trabalho e de equipamentos e serviços, em especial os de nível hierárquico superior (em situações específicas, à escala nacional, alguns deles só existem nesta cidade); (ii) Almada e Setúbal são as cidades que em seguida apresentam mais equipamentos e serviços especializados, bem como população residente; (iii) Almada, em virtude da sua curta distância a Lisboa, além do núcleo urbano principal, possui em seu redor pequenas centralidades/vilas, como Feijó ou Sobreda da Caparica, algumas das quais se interligam com outros lugares do município do Seixal (p.e, Cruz de Pau, Foros da Amora e Paivas); (iv) Setúbal, antiga capital de distrito, beneficia da sua ligação ao Porto e da presença da Autoeuropa, no concelho de Palmela e, adicionalmente, resultante da melhoria da rede rodovial e ferroviária nas últimas décadas, assiste-se a uma expansão de alguns espaços urbanos na sua proximidade (p.e., Palmela e Pinhal Novo), outrora com usos agroflorestais, os quais tendem a integrar-se funcionalmente com Setúbal; (v) Sesimbra tem freguesias com diferentes características, sendo que a sua sede de concelho se tem afirmado graças ao turismo e está ladeada de pequenos espaços agroflorestais (p.e., Azóia ou Zambujal); e (vi) na área central do CE1 está um território urbanizado – FERNÃO FERRO/Quinta do Conde/Azeitão – o qual integra três municípios (Seixal, Sesimbra e Setúbal, respetivamente) e ainda funciona essencialmente como um “espaço dormitório.” De acordo com a proposta técnica final para a alteração do PROT da AML, datada de novembro de 2010 e não aprovada, os seis concelhos do CE1 integram os quatro níveis de aglomerações urbanas propostos. Trata-se, portanto, de um território urbano, mas eclético e marcado pela proximidade e influência funcional de Lisboa. Mesmo Almada, um dos polos mais especializados, apresenta ainda uma forte dependência funcional de Lisboa, embora, por vezes, já tenha uma oferta e procura de serviços públicos numa lógica de complementaridade e interdependência (p.e., Hospital Garcia da Orta e Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNL). Na situação oposta encontram-se os territórios que se desenvolveram, por comparação, mais recentemente, os quais têm maiores carências de serviços públicos.

O **Caso de Estudo 2 (CE2)** é constituído pelos concelhos de Beja, Cuba, Vidigueira, Viana do Alentejo, Portel e Évora, os quais são entendidos neste estudo como um eixo urbano-rural (Figura E-2; Anexos, Quadro H-37:453). Com uma área de 3.937 km<sup>2</sup>, existem duas cidades – correspondentes às antigas capitais de distrito, Évora e Beja (as quais têm maior importância relativa na organização do sistema urbano regional, beneficiando a primeira da cada vez maior “proximidade” a Lisboa) – e, em 2011, sete vias. De acordo com o PNPOT, a ligação entre Évora e Beja é parte integrante do *eixo interior* de Portugal continental (vide Figura 29 do Relatório do PNPOT (DGOTDU, 2007b)). Importa ainda referir que a melhoria de acessibilidade entre Évora e Beja parece ter tornado Beja mais vulnerável, com a perda de alguns serviços em favor da primeira cidade.

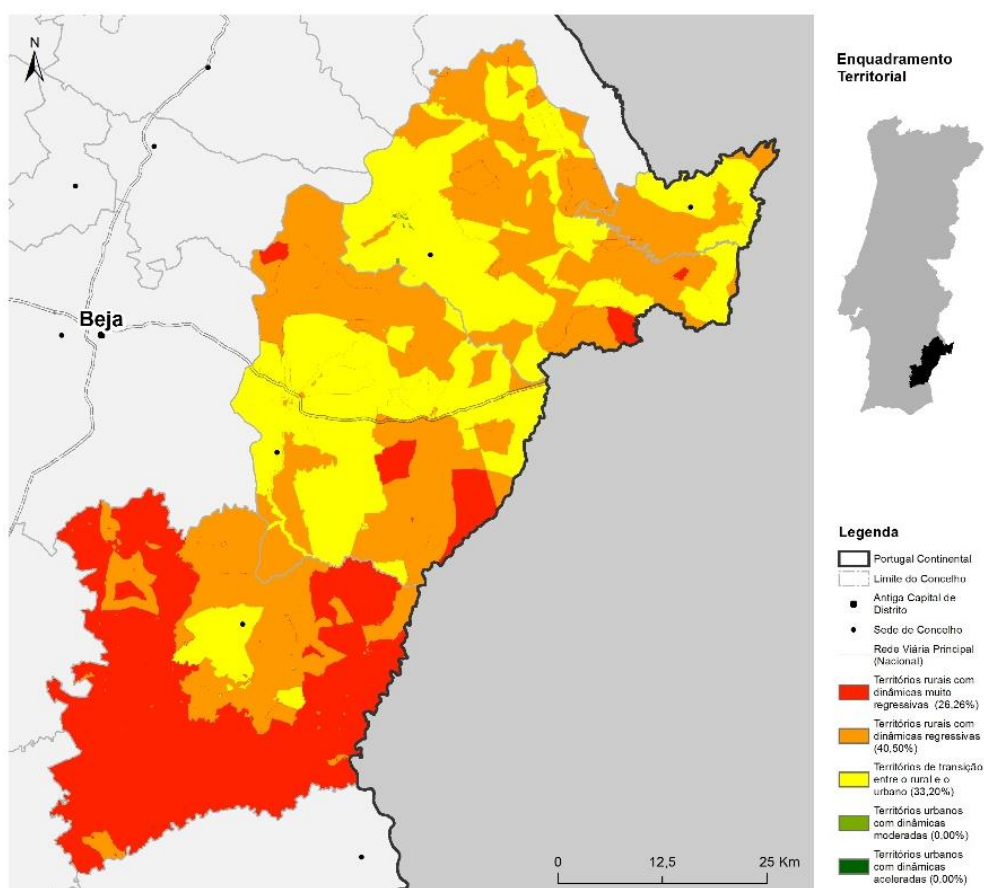


**Figura E-2 – Tipificação dos territórios nos concelhos do CE2 (2011).**  
Elaboração própria.

Por fim, os municípios de Barrancos, Moura, Serpa e Mértola são o **Caso de Estudo 3 (CE3)**, referente aos territórios profundamente rurais (Figura E-3; Anexos, Qua-

dro H-38:453). Localizados junto à fronteira com Espanha, nestes concelhos apenas há duas pequenas cidades e cinco vilas, dispersas por uma área de 3.525 km<sup>2</sup>.

Em relação ao CE2 e ao CE3, e tendo por base o modelo territorial policêntrico preconizado pelo PROT do Alentejo<sup>106</sup>, os seus centros urbanos têm a seguinte hierarquia: regionais, os quais tem maior população residente, atividades económicas e serviços e equipamentos mais diversificados e especializados (estão incluídas as cidades de Évora e Beja); estruturantes, os quais constituem redes articuladas com os centros urbanos regionais e complementares, de modo a consolidar os subsistemas urbanos regionais (neste caso, são contemplados Serpa e Moura); e complementares, correspondendo, grosso modo, às demais sedes de concelho, tendo como principais objetivos garantir a presença de comércio e serviços básicos em territórios de baixa densidade, bem como uma efetiva afirmação das relações urbano-rurais.



**Figura E-3 – Tipificação dos territórios nos concelhos do CE3 (2011).**  
Elaboração própria.

<sup>106</sup> RCM n.º 53/2010, de 2 de agosto.



## **1. CARACTERIZAÇÃO DOS CASOS DE ESTUDO REGIONAIS**

Com vista à caracterização dos casos de estudo, foi analisado um conjunto de variáveis e de indicadores estatísticos referentes à população, aos edifícios, ao sistema económico, centralidades urbanas, atratividade e competitividade territorial, ao emprego e condições de vida e, por fim, aos sistemas de transportes.

### **1.1. População**

A população residente em 2011 e o seu ritmo médio de crescimento anual entre 2001 e 2011 colocam em evidência as diferenças entre os três casos de estudo: no primeiro, existiam 1.110.027 habitantes e a população cresceu a uma taxa média anual de 0,3%; no segundo, a população residente era de 115.510 habitantes e teve um crescimento negativo, de -0,3%; e no CE3, o número de habitantes era de 39.763, decrescendo a uma taxa média anual de 1,0%. O tipo de povoamento é também diferenciado, o que se deve, por um lado, às características físicas do território e, por outro, às dinâmicas socioeconómicas. Assim, no CE1 estamos perante um território com elevada densidade populacional (973,7 habitantes por km<sup>2</sup>, em 2011), ao passo que no CE2 e no CE3 registam-se baixas densidades populacionais (29,2 e 11,3 habitantes por km<sup>2</sup>, respetivamente). Ainda no que diz respeito à população residente, o concelho de Lisboa é, no CE1, o mais populoso e mais densamente povoado, apesar de perder população entre 2001 e 2011 a uma taxa média anual de -0,4%. Na Península de Setúbal, os concelhos de Almada, do Seixal e de Setúbal têm, por razões históricas e geográficas, um maior número de habitantes e uma maior densidade populacional. Já os municípios de Sesimbra e de Palmela tinham, por comparação, menos habitantes e densidade populacional, o que está, em grande medida, relacionado com a sua tardia ligação rodovia e ferroviária a Lisboa. De notar, contudo, que, entre 2001 e 2011, a população nos concelhos com maior história cresce a uma taxa média anual inferior à destes concelhos. No CE2, as antigas capitais de distrito – Évora e Beja – concentram cerca de 80,0% da população dos seis concelhos aqui analisados. Da mesma forma, os valores da densidade populacional eram, em 2011, mais elevados nestes concelhos. Viana do Alentejo é o único concelho com um crescimento médio anual positivo, enquanto Évora e Beja registam um crescimento médio anual nulo. Já os demais concelhos (Portel,

Cuba e Vidigueira) perdem população entre 2001 e 2011, a um ritmo médio anual balizado entre -0,2% e -1,0%. No que concerne ao CE3, são os municípios com cidades (Moura e Serpa) que tinham mais população residente e maior densidade populacional. Em comum, todos os concelhos apresentam uma diminuição de população entre os dois últimos períodos censitários.

À semelhança do que acontece na generalidade dos países europeus, Portugal tem uma população envelhecida. Apesar deste problema afetar áreas urbanas e rurais, as características das populações e os impactos do envelhecimento fazem-se sentir de forma diferenciada nos territórios. No CE1 destacam-se com menor envelhecimento populacional, em 2011, os concelhos de Sesimbra (90,0), Seixal (94,9) e Palmela (102,7). Em situação similar estão os de Évora (137,1) e Beja (140,7) no CE2 e os de Moura (148,9) e Barrancos (185,4) no CE3. Pela negativa, evidenciam-se os concelhos alentejanos de Mértola (377,9), Serpa (206,7), Portel (221,3) e Cuba (195,3), bem como Lisboa (185,8), num contexto metropolitano.

No que concerne ao crescimento natural da população, no CE1, os concelhos de Lisboa, Almada e Setúbal, apresentam valores negativos, devido à diferença entre imigrantes e emigrantes e também, em Lisboa e em Almada especificamente, à diferença negativa entre nados-vivos e óbitos. Nos demais concelhos desta área de estudo, ambas as componentes (saldo natural e saldo migratório) apresentavam valores positivos, o que se materializou no crescimento efetivo da população. Situação diferente aconteceu no CE2 e no CE3, onde existe população mais envelhecida e uma menor capacidade para atrair população imigrante. Como consequência, os dez concelhos que integram estes casos de estudo apresentavam, em 2011, um saldo natural negativo, ao passo que apenas quatro tinham um saldo migratório positivo (mas com valores baixos, entre 1 e 43). De reforçar que estas tendências persistem no CE3, mas com maior intensidade, apresentando os concelhos de Moura e de Mértola os valores mais negativos do saldo populacional.

Entre 2001 e 2011, houve uma melhoria generalizada nos graus de escolaridade completos nos três territórios analisados, sobretudo no ensino médio ou secundário e no ensino superior a qual foi acompanhada pela redução das taxas de analfabetismo. Com a exceção do concelho de Lisboa, nos dezasseis concelhos analisados a maioria da

população tem apenas concluído o 1.º e o 2.º ciclos do ensino básico. No CE1, a percentagem de população com este grau de ensino varia entre os 34,0% e os 35,8%. Já no segundo e no terceiro caso de estudo – e excluindo as antigas capitais de distrito, com valores mais modestos de 33,3% (Évora) e de 33,9% (Beja) – a percentagem de população com estes níveis de ensino completos oscila entre os 41,1% e os 47,9%. De notar que o concelho de Lisboa era o único que, em 2011, apresentava um grupo dominante diferente (ensino superior completo, representando 31,1% da sua população residente). Contudo, em 2001, em Lisboa – à semelhança dos demais concelhos – a maioria da população tinha o 1.º e o 2.º ciclos do ensino básico concluídos.

Por fim, em relação à população, importa analisar os seus tipos de dificuldades. Em comum, em todos os casos de estudo, as maiores dificuldades da população são andar ou subir degraus e ver. Esta variável está diretamente relacionada com o envelhecimento da população e, por isso, no CE1, os valores mais altos estão associados aos concelhos mais envelhecidos, designadamente Lisboa, Almada e Setúbal. Já no CE2 e no CE3, é possível verificar que, por um lado, os valores relativos da população em dificuldades são superiores aos do CE1; e, por outro lado, os concelhos mais urbanos (p.e., Évora e Beja) tendem a ter menor percentagem de população com estas dificuldades.

## **1.2. Edifícios**

O CE1 tem 183.089 edifícios, tendo os concelhos de Lisboa, de Almada e do Seixal os valores mais elevados. Os municípios do CE2 e do CE3 dispõem de 48.460 e de 29.037 edifícios, respetivamente. Évora e Beja, no CE2, e Serpa e Moura, no CE3, são os concelhos com mais edifícios. Sem surpresa, a maior dinâmica imobiliária ocorre no CE1, onde a percentagem de edificado construído entre o último período censitário é superior (13,5%). De notar que é nos concelhos mais afastados da cidade de Lisboa que se têm registado os maiores acréscimos de edificado, designadamente em Sesimbra (23,8%), Palmela (18,9%) e Setúbal (16,5%), beneficiando da maior acessibilidade rodovia e ferroviária e do menor valor de transação dos imóveis, sem obstar que são territórios onde há mais espaço para a expansão urbana. Já parte das dinâmicas do CE2 e do CE3 estão associadas à presença de novos residentes motivados pelo ingresso no ensino

superior (Évora e Beja) e pela aquisição de segundas habitações (demais concelhos). No que diz respeito aos valores médios de transação, o concelho de Lisboa tinha, em 2011, os valores médios de transação mais altos (214.683€), em contraste com Setúbal (77.788€) no CE1. Évora (111.083€) e Moura (89.795€) são os concelhos do CE2 e do CE3, respetivamente, com valores médios de transação mais elevados, em contraste com Vidigueira (34.384€) e Mértola (11.630€).

### **1.3. Sistema económico, atratividade, competitividade territorial e centralidades urbanas**

As várias assimetrias regionais que o país enfrenta, como a distribuição espacial da população, são causa e, em simultâneo, consequência da localização das atividades económicas. As áreas metropolitanas continuam a concentrar mais atividades económicas e volume de negócios. Lisboa, Palmela (em grande medida, devido aos impactos diretos e indiretos gerados pelo *cluster* da indústria automóvel, liderado pela Autoeuropa) e Setúbal são os concelhos que concentram maior volume de negócios das empresas no CE1. Évora e Beja são os municípios com maior volume de negócios das empresas no CE2, ao passo que no outro caso de estudo se destacam Moura e Serpa.

Em comparação com o ano de 2001, o conjunto dos concelhos dos casos de estudo tem, em função da sua NUTS II (Lisboa, no CE1; Alentejo, no CE2 e no CE3), diferentes comportamentos no que concerne à importância relativa do volume de negócios das empresas: houve um aumento no CE1, de 58,2% em 2001 para 63,5% em 2011; registou-se a manutenção do mesmo valor, em torno dos 2,5%, no CE3; e, por fim, uma diminuição no CE2, de 13,5% em 2001 para 13,1% em 2011. De notar ainda que a concentração do volume de negócios das quatro maiores empresas aumentou, entre 2001 e 2011, em todos os concelhos, com a exceção de Sesimbra e de Serpa.

As centralidades urbanas existentes nos casos de estudo apresentam, por comparação, maior especialização no CE1 e, em menor escala, no CE2, o que se deve, em grande medida, pelo impulso conferido por Lisboa e por cidades como Almada, Setúbal, Évora e Beja (*vide* Figura D-11).

#### **1.4. Emprego e condições de vida**

No que diz respeito à população desempregada houve, entre 2001 e 2011, um aumento generalizado da taxa de desemprego, que se fez sentir com maior intensidade no CE3 (18,7%), seguido do CE1 (13,1%) e do CE2 (11,4%). À exceção de Barrancos (onde houve, entre 2001 e 2011 uma redução significativa da taxa de desemprego), os municípios com maior taxa de desemprego em 2011, em qualquer dos casos de estudo, são também aqueles onde a mesma taxa era a mais alta em 2001. Existem, portanto, problemas crónicos nos sistemas económicos regionais e locais que foram agravados com a crise económico-financeira vivenciada nesse período.

Comparando o ganho médio mensal das NUTS II com os concelhos dos casos de estudo, verifica-se que apenas os municípios de Lisboa, Évora e Beja apresentam valores superiores à média. No que concerne à disparidade de ganho entre setores de atividade, no CE1, observa que tende a ser maior em territórios suburbanos, como Setúbal, Palmela e Sesimbra. Nos demais casos de estudo, a disparidade é maior nos pequenos municípios.

#### **1.5. Transportes, acessibilidades e mobilidade**

O sistema de autoestradas (AE) nos territórios em estudo está estruturado em torno da AE2 (Lisboa-Albufeira, com nós de acesso em Almada, Seixal, Palmela e Setúbal e com outras estradas que permitem chegar a Sesimbra e aos concelhos do CE2 e CE3), da AE6 (Marateca-Caia (Espanha), com entrada/saída em Évora), da AE26 (Sines-Beja), da AE12 (Lisboa-Setúbal), da AE33 (Montijo-Monte da Caparica) e da AE38 e da AE39 (designadas de Vias Rápidas de Almada e do Barreiro, respetivamente) (Figura E-4). Estas AE desempenham um papel central nos acessos à generalidade dos concelhos do CE1, do CE2 e do C3, designadamente pela complementaridade com alguns itinerários principais (IP), itinerários complementares (IC), estradas nacionais (EN) e de Estradas Municipais (EM).

Nos transportes públicos, o CE1 apresenta uma oferta mais robusta, que se materializa em maiores números de serviços e de utilização, com menores tempos de cãdência. No CE1 operam várias empresas de transporte rodoviário coletivo, como a Car-



pela Soflusa); e no rio Sado, entre Setúbal e Troia. Este meio de transporte permite transportar passageiros e, nalguns casos, viaturas.

## 2. DINÂMICAS DA OFERTA E DA PROCURA DE SERVIÇOS PÚBLICOS

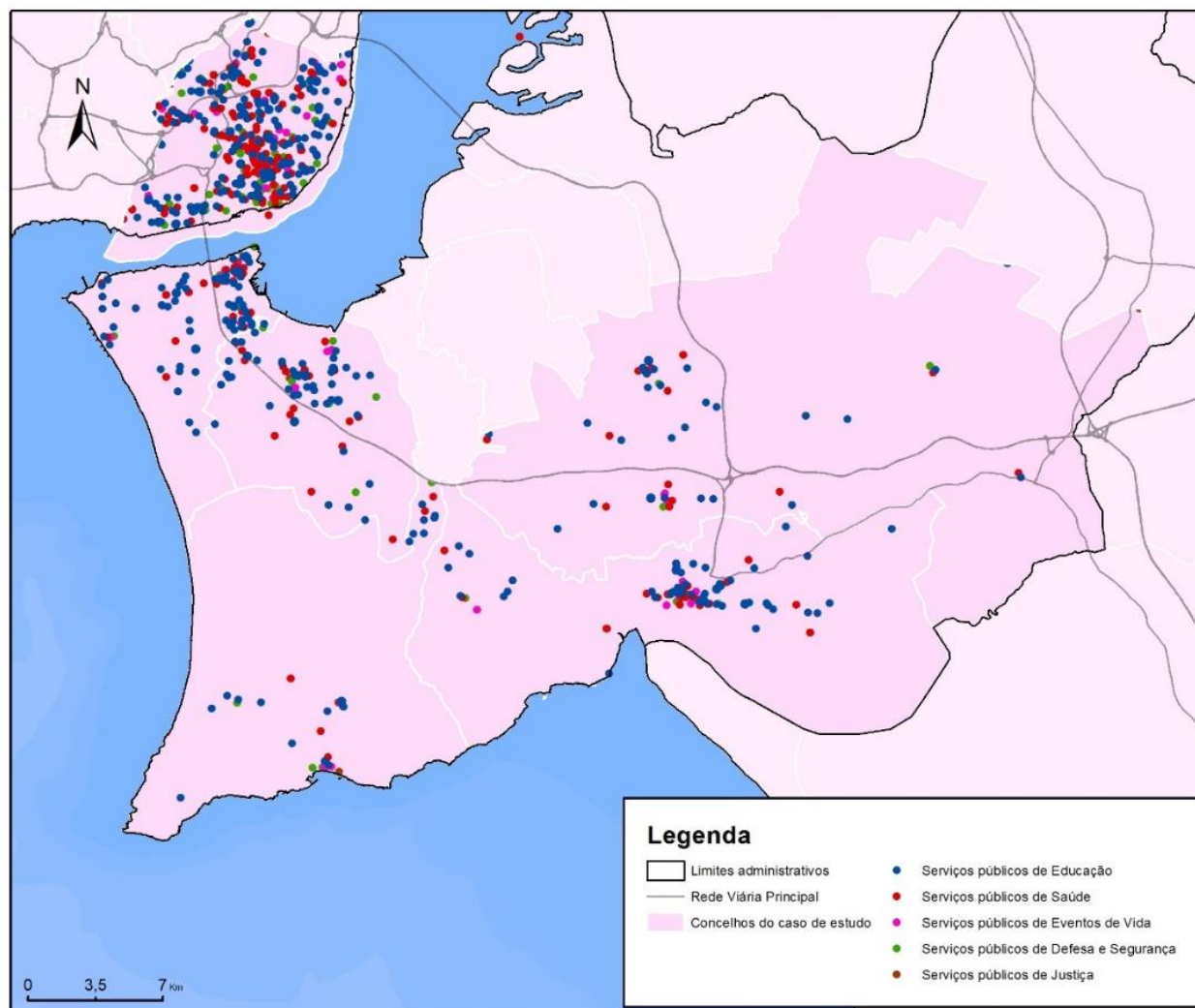
Nos três casos de estudo existem, no total, 1.358 unidades ou estabelecimentos de serviços públicos de educação, saúde, eventos de vida, defesa e segurança e justiça. Os primeiros dois tipos de serviços públicos referidos são os que têm maior número de unidades, em todos os casos de estudo (Quadro E-1). Todavia, se analisarmos a distribuição geográfica dos vários serviços públicos pelos três tipos de territórios, verifica-se uma assimetria que tende a favorecer as áreas urbanas/metropolitanas (76,1%) em detrimento do eixo urbano-rural (15,9%) e dos territórios rurais profundos (8,0%).

	CE1	CE2	CE3
<b>ENSINO</b>	408	79	43
<b>SAÚDE</b>	446	71	26
<b>EVENTOS DE VIDA</b>	71	39	23
<b>DEFESA E SEGURANÇA</b>	74	17	13
<b>JUSTIÇA</b>	35	10	3
<b>TOTAL</b>	1.034	216	108

**Quadro E-1 – Serviços públicos, por grupos de serviços e por caso de estudo (2015).**

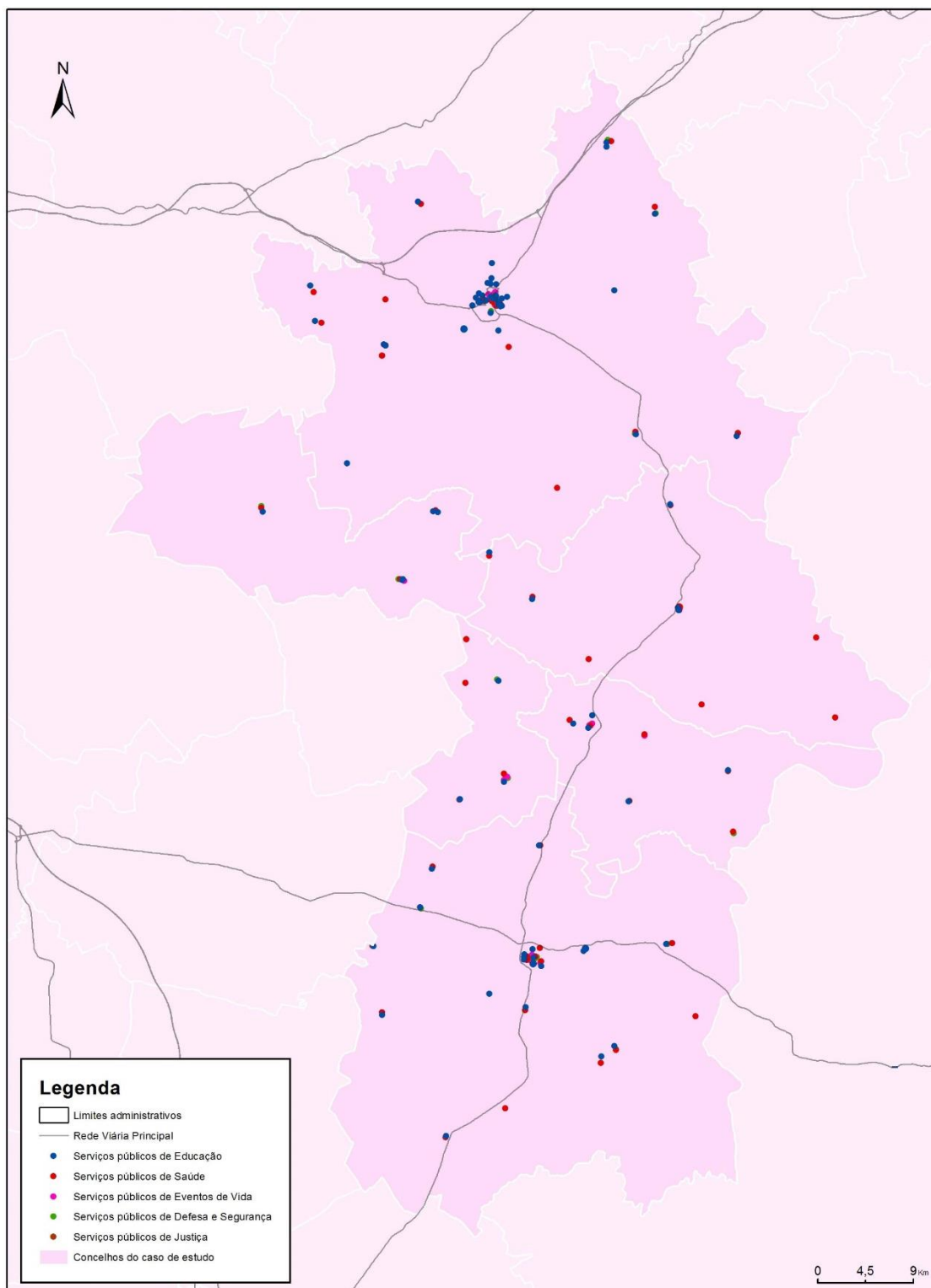
Elaboração própria.

A Figura E-6 representa a espacialização dos serviços públicos no CE1. Já a Figura E-7 coloca em evidência a repartição geográfica no CE2, ao passo que a Figura E-8 demonstra os do CE3.

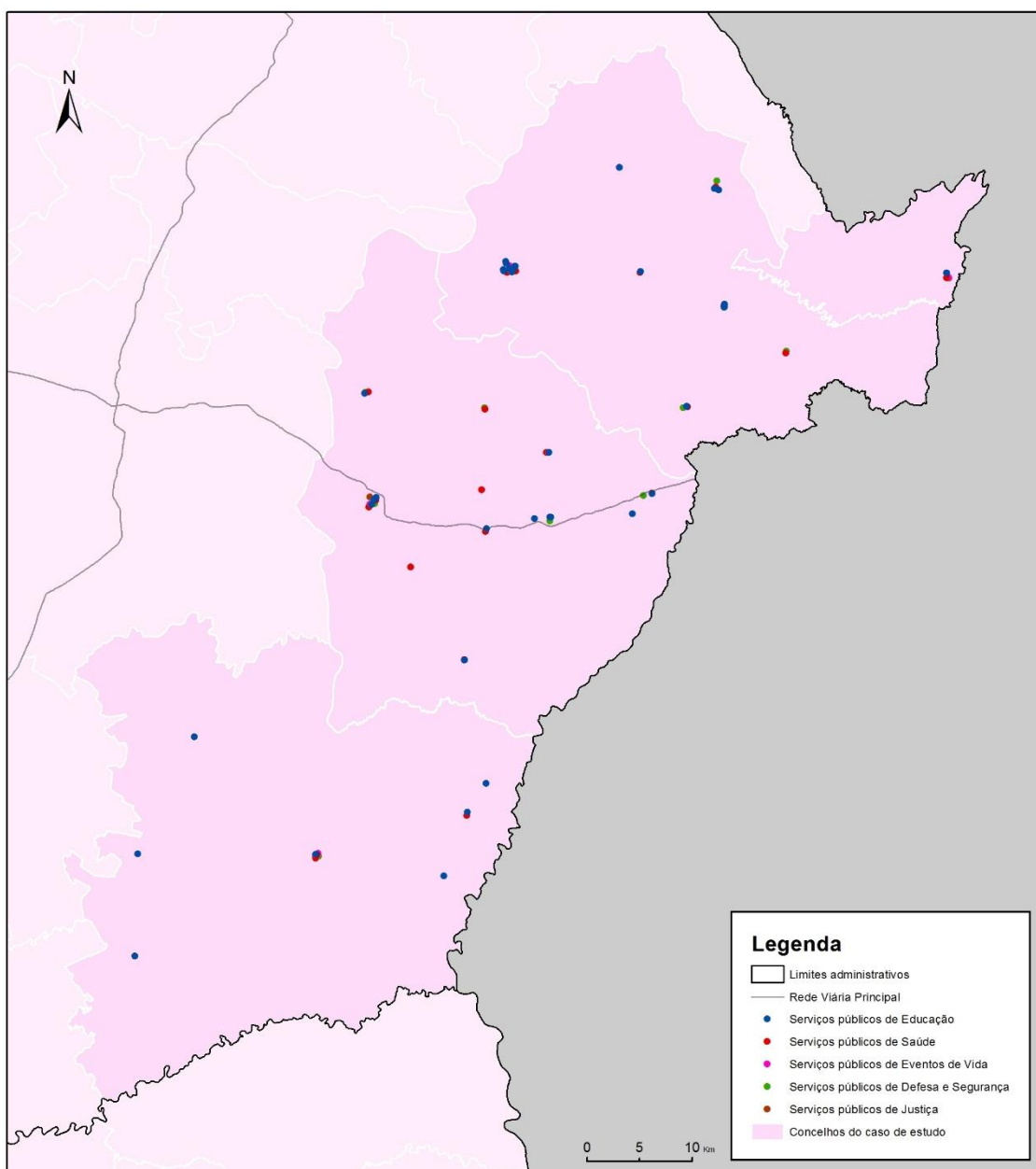


**Figura E-6 – Distribuição espacial dos serviços públicos, por grandes classes, no CE1 (2015).**  
Elaboração própria.





**Figura E-7 – Distribuição espacial dos serviços públicos, por grandes classes, no CE2 (2015).**  
Elaboração própria.



**Figura E-8 – Distribuição espacial dos serviços públicos, por grandes classes, no CE3 (2015).**  
Elaboração própria.

Em seguida, são apresentados, para cada caso de estudo, o modo como os vários serviços públicos se organizam nos diferentes territórios, bem como a forma como as suas populações os utilizam (na atualidade e como o esperam fazer num futuro próximo), a distância (física e temporal) que têm de percorrer até ao equipamento mais próximo e, por fim, as suas perceções sobre a importância da proximidade geográfica, o impacto das reorganizações das redes de serviços públicos encetadas nos últimos anos e o grau de satisfação com a prestação dos serviços.

## 2.1. Educação

Na rede escolar existem, no total (incluindo os valores do ensino superior público), 828 estabelecimentos escolares (dos quais 408 da rede pública) no CE1, 118 (79) no CE2 e 49 (43) no CE3 (Quadro E-2). Existem jardins-de-infância privados em maior número no CE1 e no CE2, ao invés do que acontece no CE3. Este setor também domina a oferta de escolas profissionais, em todos os casos de estudo. Nos demais níveis de ensino escolar (básico e secundário), a rede pública de escolas tem maior expressão, sobretudo, em espaços rurais. Os estabelecimentos de ensino superior não existem no CE3 e as escolas artísticas apenas se concentram no concelho de Lisboa (CE1).

		CE1		CE2		CE3	
		Total	Pop. resid. por escola	Total	Pop. resid. por escola	Total	Pop. resid. por escola
REDE PÚBLICA	JARDINS-DE-INFÂNCIA	42	26.429	16	7.197	10	3.976
	ESC. BÁSICAS	274	4.051	52	2.214	29	1.371
	ESC. BÁS. E SEC.	12	92.502	1	115.150	1	39.762
	ESC. SECUNDÁRIAS	37	30.001	5	23.030	2	19.881
	ESC. PROFISSIONAIS	3	370.009	0	n/apl.	1	39.762
	ESC. ARTÍSTICAS	3	370.009	0	n/apl.	0	n/apl.
	ENSINO SUPERIOR	37	30.001	5	23.030	0	n/apl.
	<b>TOTAL*</b>	<b>408</b>	<b>2.721</b>	<b>79</b>	<b>1.458</b>	<b>43</b>	<b>925</b>
REDE PRIVADA	JARDINS-DE-INFÂNCIA	235	4.724	31	3.715	3	13.254
	ESC. BÁSICAS	125	8.880	4	28.788	1	39.762
	ESC. BÁS. E SEC.	21	52.858	0	n/apl.	0	n/apl.
	ESC. SECUNDÁRIAS	9	123.336	0	n/apl.	0	n/apl.
	ESC. PROFISSIONAIS	30	37.001	4	28.788	2	19.881
	ESC. ARTÍSTICAS	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
	<b>TOTAL</b>	<b>420</b>	<b>2.643</b>	<b>39</b>	<b>2.953</b>	<b>6</b>	<b>6.627</b>
	<b>TOTAL GERAL*</b>	<b>791</b>	<b>1.403</b>	<b>113</b>	<b>1.019</b>	<b>49</b>	<b>811</b>

**Quadro E-2 – Número de estabelecimentos de ensino da rede pública e da rede privada (total e número médio de população residente por escola), por tipo e caso de estudo (ano letivo 2014/2015).**

Fonte: DGEEC-MEC (Sítio da Internet).

Nota de leitura: \*O valor *total* não inclui o ensino superior da rede pública, com impacto no *total geral*; n/apl. – não aplicável. Informação detalhada por concelho, em Anexos: CE1, Quadro H-39:454; CE2, Quadro H-40:456; CE3, Quadro H-41:458.

O Quadro E-2 evidencia ainda que a rede pública tem, em média, mais população residente por escola no CE1 do que no CE2 e no CE3. Os jardins-de-infância são a principal exceção a esta tendência no CE1 e no CE2, que se deve à existência de um maior número de entidades privadas a prestar o serviço (algumas com comparticipação do Estado). Os municípios com as principais cidades e vilas dos sistemas urbanos

em estudo, como Lisboa, Almada, Setúbal, Beja, Évora e Serpa, tendem a apresentar os valores mais elevados (*vide* Anexos, Quadro H-39:454; Quadro H-40:456; Quadro H-41:458).

As áreas de influência revelam assimetrias regionais na distribuição espacial dos estabelecimentos de ensino (Quadro E-3). No CE1 entre 94,9% e 99,5% dos habitantes tem a *15 ou menos minutos* de distância do seu local de residência jardins-de-infância, escolas básicas, escolas básicas e secundárias e escolas secundárias da rede pública. Estes valores diferem no CE2 e no CE3: à distância temporal referida, destacam-se as escolas básicas (86,4% e 85,1%, respetivamente), as escolas secundárias (63,9% e 39,3%) e, por fim, os jardins-de-infância (54,3% e 55,5%). As escolas básicas e secundárias apresentam valores residuais a *15 ou menos minutos*, que se justificam pelo reduzido número de estabelecimentos deste tipo nestes territórios.

		MINUTOS				
		5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
JARD. INF.	CE1	74,5	24,3	1,1	0,1	0,0
	CE2	31,0	23,3	39,6	5,7	0,4
	CE3	18,0	37,5	33,5	10,7	0,3
ESC. BAS.	CE1	90,6	9,0	0,1	0,4	0,0
	CE2	53,6	32,8	10,5	0,6	0,0
	CE3	34,7	50,4	14,6	0,3	0,0
E. BAS. E SEC.	CE1	56,2	38,6	4,6	0,5	0,0
	CE2	0,9	5,6	81,5	12,1	0,0
	CE3	0,7	7,5	8,9	57,7	25,2
ESC. SEC.	CE1	76,8	22,1	1,0	0,0	0,0
	CE2	49,8	14,1	24,1	12,0	0,0
	CE3	20,5	18,8	34,8	23,6	2,4
ESC. PROF.	CE1	28,7	44,5	23,5	3,3	0,0
	CE2	0,0	0,5	26,7	63,3	9,5
	CE3	8,5	11,0	36,2	36,1	8,2
ESC. ART.	CE1	19,4	30,2	34,4	16,0	0,0
	CE2	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	CE3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
ENS. SUP.	CE1	48,6	38,8	11,7	0,9	0,0
	CE2	48,2	19,3	20,0	12,5	0,0
	CE3	0,0	0,0	12,4	65,9	21,8

**Quadro E-3 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de educação, em minutos (ano letivo 2014/2015).**

Elaboração própria.

Verifica-se ainda que os níveis de ensino mais especializados, como as escolas profissionais e artísticas, estão afastados do CE2 e do CE3. Neste último caso de estudo há também algum afastamento do ensino superior, cujos polos mais próximos pertencem ao Instituto Politécnico de Beja.

### 2.1.1. Utilização

De acordo com os resultados obtidos no inquérito à população, existem 453 agregados familiares (47,6% do total dos agregados) com um ou mais elementos a frequentar a rede escolar pública. Em termos relativos, no CE2 e no CE3 encontram-se mais utilizadores do sistema público de ensino (53,1% e 53,0%, respetivamente), sendo o valor mais baixo no CE1 (44,8%) (Quadro E-4).

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>SIM</b>	281	44,8	119	53,1	64	10,2
<b>NÃO, PREFERIMOS O SISTEMA DE EDUCAÇÃO PRIVADO</b>	64	10,2	64	10,2	0	0,0
<b>NÃO, PORQUE NÃO HÁ ELEMENTOS EM IDADE ESCOLAR</b>	282	45,0	91	40,6	47	47,0

**Quadro E-4 – Utilização de serviços públicos de educação, nos últimos dois anos, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Para a escolha dos estabelecimentos de ensino públicos confluíram vários fatores. Em comum, em todos os casos de estudo, entre as opções mais referidas estão a qualidade de ensino e a proximidade ao local de residência. Adicionalmente, no CE1 é mencionado como fator de decisão a boa acessibilidade através de transportes públicos. Já no CE2 e no CE3 são destacados a falta de alternativas no concelho de residência, a localização da escola no percurso casa-escola de um dos pais e a proximidade de familiares (p.e., avós), os quais auxiliam na educação das crianças nos períodos pós-aulas.

No que concerne aos graus de ensino frequentados, tendo como referência apenas os utilizadores do sistema de educação público dos agregados familiares inquiridos, em todos os casos de estudo, o ensino pré-escolar é o menos frequentado e o ensino superior é o que tem mais alunos, conforme apresentado no Quadro E-5.

	CE1		CE2		CE3	
	0	1 OU +	0	1 OU +	0	1 OU +
ENSINO PRÉ-ESCOLAR	264	18	100	19	43	11
ENSINO BÁSICO (1.º CICLO)	213	75	88	40	36	18
ENS. BÁSICO (2.º OU 3.º CICLO)	210	79	76	48	42	15
ENSINO SECUNDÁRIO	222	666	88	33	39	16
ENSINO SUPERIOR	119	188	64	62	32	28

**Quadro E-5 – Número total de elementos do agregado familiar que frequentam o sistema de ensino público, por nível de escolaridade.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Em complemento à oferta proporcionada pelo serviço de educação público, no total dos inquiridos, 131 agregados familiares (28,9%) recorrem aos serviços de educação privados, registando-se diferenças comportamentais entre os territórios: os valores de utilização mais elevados ocorrem no CE1 (Quadro E-6). Os serviços que os alunos do ensino público consomem no setor privado estão relacionados com as atividades de tempos-livres, apoio escolar e práticas desportivas.

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>SIM</b>	92	32,2	33	27,0	6	10,9
<b>NÃO</b>	194	67,8	89	73,0	49	89,1

**Quadro E-6 – Utilização de serviços privados de educação, em complementaridade com os serviços públicos (principais).**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Importa ainda referir que no CE1 existem 64 agregados familiares (10,2%) que têm elementos em idade escolar, mas que frequentam apenas o ensino privado, ao passo que no CE2 esse valor é somente de 14 (6,3%). Para os inquiridos, as principais razões para a preferência pelo setor privado são a perceção da existência de maior qualidade do ensino privado, a maior facilidade em conciliar horários com o trabalho dos pais, a proximidade geográfica do estabelecimento de ensino ao local de residência e a maior complementaridade entre as atividades letivas e as atividades extracurriculares.

### 2.1.2. Acessibilidade e proximidade geográfica

Com base na informação recolhida, entre o nível de ensino pré-escolar e o ensino primário, a maioria dos inquiridos utiliza os serviços públicos de educação *no concelho e na freguesia de residência*. Tal verifica-se nos três casos de estudo e, em geral, a proporção entre a resposta *no concelho e na freguesia de residência* e as demais opções diminuiu em função do progresso no sistema de ensino (Quadro E-7).

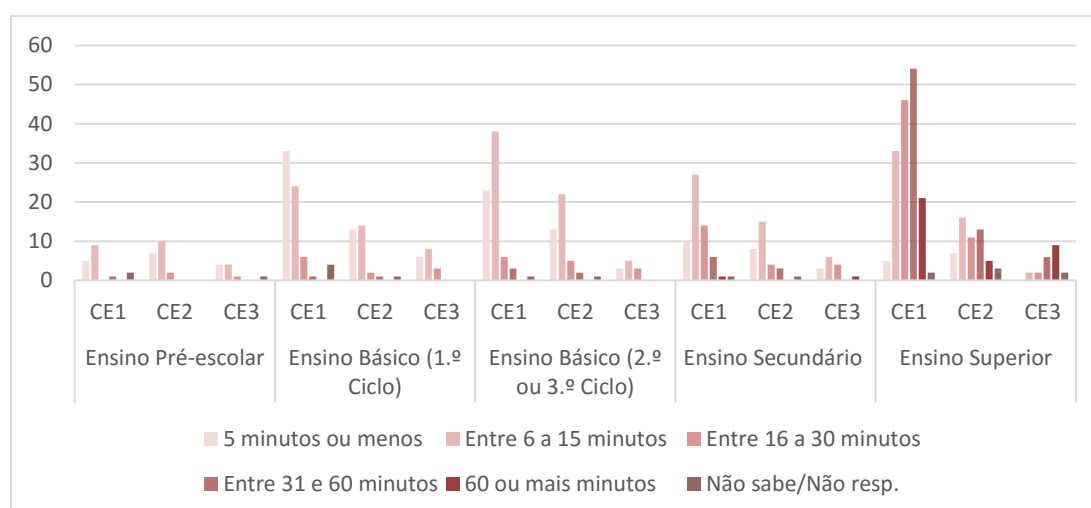
		CE1	CE2	CE3
ENSINO PRÉ-ESCOLAR	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	11	10	9
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	4	9	0
	NO CONC. ONDE O ESTUDA. OU O ENC. DE EDUC. TRABALHA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	0	0	0
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	1	0	0
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	1	0	1
ENSINO BÁSICO (1.º CICLO)	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	52	17	14
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	12	13	3
	NO CONC. ONDE O ESTUDA. OU O ENC. DE EDUC. TRABALHA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	1	0	0
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	2	0	0
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	1	1	0
ENSINO BÁSICO (2.º OU 3.º CICLO)	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	47	30	8
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	19	10	3
	NO CONC. ONDE O ESTUDA. OU O ENC. DE EDUC. TRABALHA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	2	1	0
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	3	0	0
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	0	2	0
ENSINO SECUNDÁRIO	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	26	17	10
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	23	10	3
	NO CONC. ONDE O ESTUDA. OU O ENC. DE EDUC. TRABALHA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	4	0	0
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	5	2	1
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	0	2	0
ENSINO SUPERIOR	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	18	9	1
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	58	11	0
	NO CONC. ONDE O ESTUDA. OU O ENC. DE EDUC. TRABALHA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	18	3	1
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	67	32	18
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	1	0	1

**Quadro E-7 – Localização das escolas da rede pública, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

No ensino superior há diferenças entre os territórios analisados, que, em grande medida, estão relacionadas com a menor dispersão geográfica da oferta do serviço: se no CE1 a maioria dos inquiridos frequenta instituições *no concelho de residência mas noutra freguesia*, nos demais casos de estudo a resposta mais representativa é *noutro concelho (diferente do concelho de residência e de trabalho)*. Todavia, no CE2 há um número expressivo de utilizadores do ensino superior que estuda no *concelho de residência, mas noutra freguesia*, as quais estão associadas aos concelhos de Évora e de Beja, onde existem este tipo de instituições.

A distância-tempo entre o local de residência habitual e o estabelecimento de ensino varia, na maioria dos casos, entre os *5 minutos ou menos* e entre os *6 e os 15 minutos* (Figura E-9). Apenas no ensino superior a distância em minutos é maior em dois casos de estudo – no primeiro, *entre 16 e 30 minutos*, e no terceiro, *60 ou mais minutos*.



**Figura E-9 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público de educação.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Os inquiridos foram também questionados sobre a importância atribuída à proximidade geográfica entre os estabelecimentos de ensino e o local de residência (Quadro E-8).



	CE1	CE2	CE3
ENSINO PRÉ-ESCOLAR	4,3	4,3	4,6
ENSINO BÁSICO	4,3	4,4	4,5
ENSINO SECUNDÁRIO	4,1	4,3	4,4
ENSINO SUPERIOR	3,4	3,8	4,0

**Quadro E-8 – Importância da proximidade geográfica entre os estabelecimentos escolares (por tipo) e o local de residência, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota metodológica: A escala de gradação era compreendida entre 0 (nada importante) e 5 (muito importante).

Em termos globais, verificam-se duas tendências: (i) para os territórios do CE3 e do CE2, respetivamente, é mais importante ter os estabelecimentos escolares próximos do local de residência do que no CE1, o que estará relacionado com as diferentes características do sistema de povoamento, da densidade de escolas (redes pública e privada) e da acessibilidade/mobilidade/tempos de deslocação; e (ii) a relevância da proximidade vai diminuindo com a evolução nos níveis de ensino, o que poderá ser justificado pela progressiva independência e autonomia dos educandos (p.e., na deslocação casa-escola), bem como as opções que têm de fazer na seleção dos cursos do ensino secundários e/ou das disciplinas opcionais pretendidas, que podem diferir de escola para escola.

### 2.1.3. Reorganizações da rede

A perceção global dos cidadãos em relação à facilidade de acesso e à disponibilidade dos serviços públicos de educação evidencia que, nos quatro níveis de ensino, houve uma diminuição da oferta (Quadro E-9).

	CE1				CE2				CE3			
	↑	↓	↔	NS/ NR	↑	↓	↔	NS/ NR	↑	↓	↔	NS/ NR
ENSINO PRÉ-ESCOLAR	15,9	26,2	14,8	43,1	18,8	37,5	20,5	23,2	15,0	46,0	26,0	13,0
ENSINO BÁSICO	11,6	34,9	16,6	36,8	14,7	42,9	24,6	17,9	11,0	44,0	35,0	10,0
ENSINO SECUNDÁRIO	4,9	45,6	12,8	36,7	9,8	53,1	17,4	19,6	7,0	57,0	27,0	9,0
ENSINO SUPERIOR	10,7	44,0	19,9	25,4	13,8	40,6	28,1	17,4	8,0	37,0	36,0	19,0

**Quadro E-9 – Perceção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de estabelecimentos de ensino entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota de leitura: ↑ - Aumentou; ↓ - Diminuiu; ↔ - Manteve; NS/ NR – Não sabe/não responde.

Esta perspectiva surge em todos os territórios, embora com intensidades diferentes: dentro dos níveis de ensino, o pré-escolar é aquele em se regista uma maior perceção do aumento da rede, o que se deve às políticas de expansão desenvolvidas entre os XVII-XIX Governos Constitucionais.

De acordo com os inquiridos do CE1 e do CE2, as reorganizações da rede escolar pública afetam mais a sua vida quotidiana ( *muito impacto*) do que na generalidade do município ( *impacto moderado*) (Quadro E-10). No CE3, os impactos na vida do inquirido e no município são similares.

	IMPACTO NA VIDA DO INQUIRIDO			IMPACTO NO MUNICÍPIO		
	CE1	CE2	CE3	CE1	CE2	CE3
<b>NENHUM</b>	18,8	11,2	9,0	13,6	8,9	6,0
<b>POUCO IMPACTO</b>	16,3	22,8	26,0	17,5	21,0	24,0
<b>IMPACTO MODERADO</b>	19,5	26,3	31,0	20,6	31,3	33,0
<b>MUITO IMPACTO</b>	23,1	27,2	25,0	19,0	26,3	28,0
<b>NÃO SABE/NÃO RESP.</b>	22,3	12,5	9,0	29,3	12,5	9,0

**Quadro E-10 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de educação na quotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

#### 2.1.4. Grau de Satisfação e expectativas de utilização

O grau de satisfação dos agregados familiares inquiridos sobre os serviços públicos de educação apresenta padrões difusos. Em geral, nos três casos de estudo, o ensino pré-escolar e o ensino superior são aqueles em que os graus de satisfação são maiores. Ainda assim, do ponto de vista territorial, há tendências diferenciadas. Se no ensino universitário a perceção da satisfação é maior em contexto urbano, diminuindo ligeiramente nos territórios de transição e rurais, no ensino pré-escolar ocorre o inverso (Quadro E-11).

	CE1	CE2	CE3
<b>ENSINO PRÉ-ESCOLAR</b>	4,3	4,5	4,7
<b>ENSINO BÁSICO (1.º CICLO)</b>	4,0	4,1	3,7
<b>ENSINO BÁSICO (2.º OU 3.º CICLO)</b>	3,7	3,7	3,7
<b>ENSINO SECUNDÁRIO</b>	3,7	4,0	3,8
<b>ENSINO SUPERIOR</b>	4,2	3,9	4,0

**Quadro E-11 – Grau de satisfação nos serviços públicos de educação, por grau de ensino e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota metodológica: Intervalo de variação entre 1 (menor satisfação) e 6 (maior satisfação).

Nos próximos três anos, a maioria dos agregados familiares inquiridos afirma que irá utilizar os serviços públicos de educação. Neste contexto, o setor público irá continuar a ter um especial relevo no provimento destes serviços à população, em especial no CE2 e no CE3 (com valores acima dos 50%), visto que nos territórios urbanos o setor público tem um peso relativo menor. A expectativa de complementaridade entre o público e o privado na prestação de serviços de educação manifesta as diferenças já evidenciadas nos atuais padrões de consumo, em desfavor dos territórios rurais (Quadro E-12). Note-se ainda que entre 6,3% e 13,0% da população não sabe se terá necessidade de recorrer a este tipo de serviços, enquanto a percentagem de inquiridos que sabe que não irá utilizar estes serviços oscila entre os 28,0% e os 32,2%.

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>SIM, NO SETOR PÚBLICO</b>	249	39,7	127	56,7	54	54,0
<b>SIM, NO SETOR PRIVADO</b>	44	7,0	9	4,0	2	2,0
<b>SIM, EM AMBOS OS SETORES (PÚBLICO E PRIVADO)</b>	58	9,3	20	8,9	3	3,0
<b>NÃO</b>	202	32,2	54	24,1	28	28,0
<b>NÃO SABE</b>	74	11,8	14	6,3	13	13,0

**Quadro E-12 – Expectativas de utilização de serviços de educação, nos próximos três anos, por setor(es) e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

No que concerne aos modos preferidos para a obtenção dos serviços de educação pré-escolar e escolar (i.e., 1.º, 2.º e 3.º ciclos, bem como no secundário), no CE1 e no CE2 a resposta mais mencionada é *presencial, podendo ser complementada por serviços telefónicos e online* (38,0% e 37,9%, respetivamente), seguindo-se a opção *apenas presencial* (31,9% e 34,4%). Já no CE3 a provisão exclusivamente presencial (41,0%) face à hipótese presencial com a complementaridade através das TIC (39,0%) é tida como a preferencial. No ensino superior, no CE1 e no CE3 são eleitas como primeira escolha a prestação do serviço presencialmente, acrescida de outros meios *online* e telefónicos (37,6% e 45,0%, respetivamente). Em segundo lugar surge o *online*, complementado por serviços de atendimento presenciais para situações específicas. Neste tipo de serviços, é no CE2 que a ordem de respostas se inverte: o *online* suplementado pelo presencial reúne 38,4% das preferências e o presencial complementado pelas TIC obtém 35,3% das respostas.

## 2.2. Saúde

No domínio da saúde, existem 446 equipamentos no CE1, 71 no CE2 e 26 no CE3. Todavia, há padrões geográficos diferenciados no que diz respeito ao tipo de cuidados de saúde existentes em maior número em cada caso de estudo: no primeiro destacam-se os serviços convencionados, ao passo que no segundo e no terceiro são os cuidados primários (Quadro E-13). Note-se ainda o desequilíbrio dos cuidados hospitalares, em que no CE1 existem 30 e no CE2 e no CE3 há, em conjunto, apenas 3 hospitais (Évora, Beja e Moura), bem como na ausência de serviços convencionados no CE3.

	CE1		CE2		CE3	
	Total	Pop. res. por equip.	Total	Pop. res. por equip.	Total	Pop. res. por equip.
<b>CUIDADOS PRIMÁRIOS</b>	86	12.907	51	2.258	18	2.209
<b>CUIDADOS HOSPITALARES</b>	30	123.336	2	28.788	1	5.680
<b>CUIDADOS CONTINUADOS E INTEGRADOS</b>	9	37.001	4	57.575	7	39.762
<b>SERVIÇOS CONVENCIONADOS</b>	321	3.458	14	8.225	0	n/apl.
<b>TOTAL</b>	<b>446</b>	<b>2.489</b>	<b>71</b>	<b>1.622</b>	<b>26</b>	<b>1.529</b>

**Quadro E-13 – Número de equipamentos da rede pública de saúde (total e número médio de população residente por equipamento), por tipo, nos casos de estudo (2015).**

Fontes: Portal da Saúde e ACSS (Sítios da Internet).

Nota de leitura: n/apl. – não aplicável. Informação detalhada por concelho, em Anexos: CE1, Quadro H-39:454; CE2, Quadro H-40:456; CE3, Quadro H-41:458.

Na análise da distância-tempo entre as unidades de saúde e a habitação dos residentes verifica-se que no CE1 os cuidados primários e os serviços convencionados apresentam uma cobertura territorial próxima dos 100% a 15 ou menos minutos; já os valores para os cuidados hospitalares e os cuidados continuados e integrados são menores para o mesmo período de tempo (90,6% e 77,4%, respetivamente). A percentagem de população residente abrangida por estes serviços é mais baixa no CE2 e no CE3, destacando pela menor proximidade geográfica os hospitais (71,1% e 17,2%, respetivamente) e os serviços convencionados (60,0% e 0,0%). Os cuidados primários no CE3 têm, por comparação, uma menor área de influência (55,9%).

		MINUTOS				
		5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
CUID. PRIM.	CE1	87,1	12,6	0,0	0,0	0,3
	CE2	63,7	27,8	6,6	0,2	1,7
	CE3	17,1	38,8	12,1	0,6	31,4
CUID. HOSP.	CE1	43,5	47,1	7,6	1,9	0,0
	CE2	51,6	19,5	20,3	8,6	0,0
	CE3	8,2	9,0	38,7	38,6	5,5
CUID. C. INT.	CE1	36,5	40,9	22,5	0,1	0,0
	CE2	32,7	17,1	44,1	5,7	0,3
	CE3	20,2	28,6	37,9	11,2	2,1
SERV. CONV.	CE1	79,2	19,2	1,5	0,1	0,1
	CE2	46,4	13,6	22,2	17,8	0,0
	CE3	0,0	0,0	13,1	67,4	19,6

**Quadro E-14 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de saúde, em minutos (2015).**

Elaboração própria.

### 2.2.1. Utilização

Os serviços públicos de saúde são, no universo dos serviços estudados, dos mais utilizados pela população. Em função dos resultados obtidos através do inquérito a 951 agregados familiares, verifica-se que o recurso destes serviços varia entre os 87,9% no CE1 e os 96,0% no CE3 (Quadro E-15).

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
SIM	551	87,9	212	94,6	96	96,0
NÃO, PREFERIMOS O SISTEMA DE SAÚDE PRIVADO	50	8,0	4	1,8	1	1,0
NÃO, PORQUE NÃO HOUVE NECESSIDADE DE RECORRER A SERVIÇOS DE SAÚDE	26	4,1	8	3,6	3	3,0

**Quadro E-15 – Utilização do SNS, nos últimos dois anos, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

No CE2 e no CE3, as respostas sobre a não utilização do SNS estão mais relacionadas com a inexistência da necessidade de obter estes cuidados por parte dos inquiridos do que pela preferência de cuidados de saúde prestados pelo setor privado (p.e., se os privados representam a preferência de 8,0% dos inquiridos no CE1, nos demais territórios estudados esse valor é inferior a 2,0%). Contudo, estes dados também refletem a menor capacidade de atração do setor privado nestes territórios, porque estes

valores também se justificam pela menor número – e, por vezes, inexistência – de entidades privadas que prestem cuidados de saúde.

Os agregados familiares revelam também que usam serviços de saúde do setor privado, designadamente consultas de especialidade médica, o que acontece com mais frequência no CE1 (75,9%), em detrimento do CE2 e do CE3 (63,2% e 53,1%, respetivamente). A seleção do setor privado para a obtenção destes cuidados relaciona-se, em grande medida, com a existência de acordos com a ADSE ou outros subsistemas de saúde, a rapidez na marcação da consulta e no posterior atendimento, a qualidade reconhecida ao serviço e a relação qualidade/preço.

A este respeito importa referir ainda que, além da maior oferta de serviços de saúde privados em territórios urbanos, a ausência de médico de família poderá explicar o maior recurso ao setor privado. De acordo com os valores apurados, cerca de 97% da população do CE2 e do CE3 tem médico de família (em 6 dos 10 concelhos, todos os inquiridos afirmaram ter médico de família atribuído), ao passo que no CE1 esse valor é apenas de 71,8%. Pela conjugação deste fator com a menor oferta de cuidados de saúde privados e o menor poder de compra, o recurso ao médico de família tende a ser maior no CE2 e no CE3 do que no CE1, como se verifica no Quadro E-16, o qual indica há quanto tempo ocorreu a última consulta com o seu médico de família.

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>MENOS DE 1 ANO</b>	299	66,3	159	74,0	76	79,2
<b>ENTRE 1 E 3 ANOS</b>	99	22,0	40	18,6	14	14,6
<b>ENTRE 3 E 5 ANOS</b>	20	4,4	14	6,5	4	4,2
<b>5 OU MAIS ANOS</b>	33	7,3	2	0,9	2	2,1

**Quadro E-16 – Última consulta com o médico de família, por intervalos de tempo e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Dentre os serviços públicos de saúde, os menos especializados e que se encontram mais próximos da população são os mais utilizados (Quadro E-17). Esta tese é corroborada quando se analisam as principais motivações dos inquiridos para recorrer ao SNS: consultas médicas agendadas, vacinação ou administração de medicação e obtenção de receituário médico (serviços prestados por equipamentos de saúde de pro-

ximidade, como as USF). As outras motivações mencionadas pelos inquiridos estão tradicionalmente mais conectadas com os serviços de saúde regionais (p.e., situações de emergência, consultas médicas de especialidade ou realização de exames).

		CE1		CE2		CE3	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%
SERVIÇOS DE PROXIMIDADE	NENHUMA	37	6,7	8	3,8	0	0,0
	RARA (1 VEZ POR ANO)	179	32,5	55	25,9	24	25,0
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	292	53,1	129	60,8	59	61,5
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	35	6,4	14	6,6	11	11,5
	MT. FREQ. (MAIS DE 1 VEZ POR MÊS)	7	1,3	6	2,8	2	2,1
SERVIÇOS REGIONAIS	NENHUMA	110	20,0	27	12,7	17	17,7
	RARA (1 VEZ POR ANO)	271	49,3	101	47,6	53	55,2
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	153	27,8	74	34,9	22	2,9
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	13	2,4	7	3,3	4	4,2
	MT. FREQ. (MAIS DE 1 VEZ POR MÊS)	3	0,5	3	1,4	0	0
SERV. ALTAMENTE ESPEC.	NENHUMA	424	77,1	158	74,5	63	65,6
	RARA (1 VEZ POR ANO)	73	13,3	40	18,9	19	19,8
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	45	8,2	9	4,2	9	9,4
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	5	0,9	3	1,4	4	4,2
	MT. FREQ. (MAIS DE 1 VEZ POR MÊS)	3	0,5	2	0,9	1	1,0

**Quadro E-17 – Frequência de utilização dos serviços de saúde, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

No que respeita à frequência de utilização, os serviços de saúde de proximidade têm, na maioria das situações, uma utilização *pontual* (i.e., 2 a 3 vezes por ano). Contudo, a proporção de respostas nesta classe aumenta progressivamente do CE1 para o CE2 e o CE3. Deste modo, esta análise revela que a presença destes serviços se reveste de especial importância para os territórios rurais, na medida em que todos os inquiridos mencionam que os elementos do agregado familiar utilizam os serviços de saúde de proximidade. Sendo estes territórios mais envelhecidos, as suas populações também têm maior necessidade de cuidados de saúde (alguns dos quais especializados), sem obstar ainda que têm menor poder de compra e menos oferta privada de saúde. Em contraponto, no CE1 quase 40% dos inquiridos não utilizam estes serviços ou fazem-no *raramente* (i.e., 1 vez por ano). Os serviços de saúde regionais são utilizados maioritariamente, nos três tipos de territórios, com uma periodicidade *rara*. No CE2, por comparação com os demais casos de estudo, regista-se uma menor percentagem de utilização *rara*, mas uma elevada percentagem de utilização *pontual* (i.e., 2 ou 3 vezes por ano). De destacar ainda que 12,7% a 20,0% dos agregados familiares inquiridos

não teve necessidade de recorrer aos serviços de saúde regionais, sendo este valor mais elevado no CE1. Já os serviços de saúde altamente especializados são, naturalmente, os menos utilizados (65,6%-77,1% dos inquiridos refere que não teve necessidade de a eles recorrer). Dentre os inquiridos que têm elementos do agregado familiar que utilizam estes tipos de serviços, na maioria dos casos a frequência é *rara*. As maiores taxas de utilização incidem, mais uma vez, no CE3. Neste contexto, importa salientar que, entre os utilizadores que recorrem ao SNS, há diferenças espaciais na utilização complementar da oferta pública com a privada – esta situação acontece com 75,9% dos inquiridos nos territórios urbanos, sendo os valores para o CE2 e o CE3 apenas de 63,2% e 53,1%, respetivamente.

Existindo serviços de apoio telefónico antes da deslocação a um formato de atendimento presencial, foi importante aferir o modo como os agregados familiares inquiridos se relacionam com a linha Saúde 24. A principal conclusão a retirar deste inquérito à população é que a deslocação aos pontos de atendimento presencial dos serviços de saúde não é precedida de uma comunicação com a linha de apoio da Saúde 24, sobretudo em situação de emergência. Os dados obtidos denotam que em territórios com características rurais há uma maior percentagem de inquiridos que desconhece este serviço e, em simultâneo, também é aí onde se verifica que os respondentes, apesar de conhecerem o serviço, não o utilizam. Na prática, isto traduz-se em diferentes graus de utilização do serviço Saúde 24, que foi utilizado por 44,1% dos elementos dos agregados familiares inquiridos no CE1, 27,8% no CE2 e 15,6% no CE3.

Na opinião dos inquiridos que reconhecem a mais-valia deste serviço, é percebido que a linha Saúde 24 presta serviços de aconselhamento para casos de reduzida gravidade; faz a triagem de casos de saúde de moderada ou de grande gravidade, endereçando-os para a unidade de saúde mais indicada; e permite descongestionar os serviços de saúde de atendimento presencial, para serviços de saúde de menor gravidade. Já nos aspetos menos positivos é identificada a complexidade e a burocracia do serviço, devido ao número de questões colocadas ao longo do serviço telefónico. A hipótese que aponta este serviço como *gerador de erros de diagnóstico de estados de saúde* não tem representatividade no total de respostas obtidas, em qualquer caso de estudo.



### 2.2.2. Acessibilidade e proximidade geográfica

A localização dos serviços públicos de saúde utilizados pelos elementos dos agregados familiares inquiridos exhibe as singularidades da implantação física dos vários serviços de saúde (número e distribuição espacial). Os serviços de saúde de proximidade localizam-se predominantemente *no concelho e na freguesia de residência*, os serviços de saúde regionais *no concelho de residência mas noutra freguesia* e, por fim, os serviços de saúde altamente especializados *noutro concelho, diferente do concelho de residência e de estudo/trabalho*. Verifica-se ainda que os serviços de saúde são, em geral, pouco utilizados nos concelhos de trabalho ou de estudo.

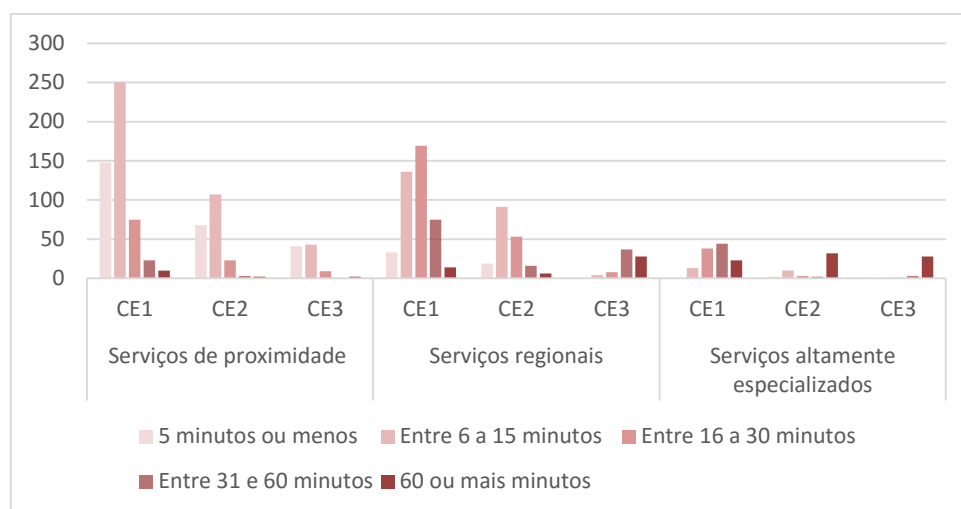
		CE1	CE2	CE3
SERVIÇOS DE PROXIMIDADE	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	335	124	81
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	116	68	12
	NO CONC. ONDE TRABALHA/ESTUDA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	15	5	1
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	43	7	0
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	4	0	2
SERVIÇOS REGIONAIS	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	88	50	6
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	199	80	2
	NO CONC. ONDE TRABALHA/ESTUDA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	30	16	5
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	114	35	60
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	9	4	6
SERV. ALTAMENTE ESPECIALIZADOS	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	11	6	1
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	38	7	1
	NO CONC. ONDE TRABALHA/ESTUDA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	17	3	0
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	50	34	30
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	10	4	1

Quadro E-18 – Localização dos serviços públicos de saúde, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo.

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

A sua localização reflete-se na distância-tempo do local de residência ao estabelecimento de saúde mais próximo (Figura E-10). Os serviços de saúde de proximidade estão, na maioria dos casos, *entre 6 a 15 minutos*, ainda que o número de respostas na classe *5 ou menos minutos* também seja elevado. No CE1 os serviços de saúde regionais estão *entre 16 a 30 minutos*, no CE2 estão *entre 6 a 15 minutos* (contudo, esta resposta reflete o maior número de respostas dos inquiridos residentes em Évora e em

Beja) e no CE3 *entre 31 e 60 minutos*. Já no que concerne aos serviços de saúde altamente especializados são os que estão mais longínquos da população, *entre 31 a 60 minutos* da população (CE1) e *60 ou mais minutos* (CE2 e CE3).



**Figura E-10 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público de saúde.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Os resultados referentes à importância atribuída à proximidade geográfica entre os estabelecimentos de saúde e o local de residência revelam que, em todos os territórios, os serviços de cuidados primários são bastante elevados (entre os 4,6 e os 4,7), diminuindo em função da maior especialização dos serviços (Quadro E-19). Contudo, nestas situações, é no CE1 que dão menos relevância à proximidade espacial, seguindo-se o CE2 e o CE3.

	CE1	CE2	CE3
<b>SERVIÇOS DE PROXIMIDADE</b>	4,7	4,7	4,6
<b>SERVIÇOS REGIONAIS</b>	4,2	4,5	4,6
<b>SERVIÇOS ALTAMENTE ESPECIALIZADOS</b>	3,7	4,2	4,3

**Quadro E-19 – Importância da proximidade geográfica entre os estabelecimentos de saúde (por tipo) e o local de residência, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota metodológica: A escala de gradação era compreendida entre 0 (nada importante) e 5 (muito importante).

### 2.2.3. Reorganizações da rede

No CE1 e no CE2, os inquiridos consideram que houve uma diminuição na facilidade de acesso e na disponibilidade a todos os serviços de saúde entre 2010 e 2015

(Quadro E-20). No CE3 a opinião dos inquiridos é diferente: para a maioria houve uma manutenção da oferta dos serviços de saúde de proximidade e regionais, mas uma diminuição dos altamente especializados. Todavia, nos serviços altamente especializados a percepção da diminuição em todos os casos de estudo é a segunda hipótese mais mencionada, na medida em que se registou sempre uma percentagem maior na categoria *não sabe/não responde*.

	CE1				CE2				CE3			
	↑	↓	↔	NS/NR	↑	↓	↔	NS/NR	↑	↓	↔	NS/NR
SERVIÇOS DE PROXIMIDADE	10,7	42,6	39,9	6,9	13,4	49,6	35,3	1,8	7,0	42,0	49,0	2,0
SERVIÇOS REGIONAIS	6,1	45,8	36,2	12,0	7,1	53,1	34,8	4,9	4,0	38,0	53,0	5,0
SERVIÇOS ALTAMENTE ESPECIALIZADOS	4,0	34,6	14,4	47,0	9,4	27,2	21,0	42,4	6,0	33,0	27,0	34,0

**Quadro E-20 – Percepção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de estabelecimentos de saúde entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota de leitura: ↑ - Aumentou; ↓ - Diminuiu; ↔ - Manteve; NS/ NR – Não sabe/não responde.

As reorganizações das redes de saúde ocorridas nos últimos anos tiveram *muito impacto* na vida dos inquiridos e dos seus municípios, designadamente no CE1 e no CE2. No CE3, os inquiridos consideram que estas reformas tiveram um *impacto moderado* nas suas vidas, mas muito impacto no seu concelho (Quadro E-21).

	IMPACTO NA VIDA DO INQUIRIDO			IMPACTO NO MUNICÍPIO		
	CE1	CE2	CE3	CE1	CE2	CE3
NENHUM	8,3	6,3	7,0	8,6	7,6	4,0
POUCO IMPACTO	19,8	21,9	13,0	16,4	22,8	18,0
IMPACTO MODERADO	25,0	28,6	38,0	25,7	30,8	29,0
MUITO IMPACTO	36,5	36,6	36,0	31,6	32,1	42,0
NÃO SABE/NÃO RESP.	10,4	6,7	6,0	17,7	6,7	7,0

**Quadro E-21 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de saúde na quotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

#### 2.2.4. Grau de Satisfação e expectativas de utilização

O grau de satisfação dos serviços públicos de saúde revela que a maior satisfação dos inquiridos está associada aos serviços mais especializados, ao passo que os que motivam uma menor satisfação são os serviços de saúde regionais (CE1 e CE2) e os serviços de saúde de proximidade (CE3).

	CE1	CE2	CE3
SERVIÇOS DE PROXIMIDADE	3,6	3,3	4,1
SERVIÇOS REGIONAIS	3,3	3,0	3,8
SERVIÇOS ALTAMENTE ESPECIALIZADOS	2,9	3,1	4,1

**Quadro E-22 – Grau de satisfação nos serviços públicos de saúde, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota metodológica: Intervalo de variação entre 1 (menor satisfação) e 6 (maior satisfação).

A expectativa dos agregados familiares inquiridos é que nos próximos três anos apenas cerca de 1,0% não prevê recorrer aos serviços de saúde do SNS e entre 4,9% e 6,0% não sabe se terá necessidade para tal (Quadro E-23). Os demais inquiridos esperam que os elementos do agregado familiar utilizem os serviços de saúde, conjuntamente nos setores públicos e privados (i.e., numa lógica de complementaridade). A utilização em exclusivo do setor privado é residual, oscilando entre os 4,0% e os 5,9%, consoante o tipo de território. Já os inquiridos que pretendem utilizar em exclusivo o setor público cifram-se entre os 27,1% e os 43,0%. Neste tipo de serviços – tal como acontece na utilização dos serviços de saúde nos últimos dois anos – os territórios rurais são mais dependentes dos serviços providos pelo Estado do que das entidades privadas.

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
SIM, NO SETOR PÚBLICO	170	27,1	86	38,4	43	43,0
SIM, NO SETOR PRIVADO	37	5,9	9	4,0	4	4,0
SIM, EM AMBOS OS SETORES (PÚBLICO E PRIVADO)	380	60,6	115	51,5	46	46,0
NÃO	6	1,0	3	1,3	1	1,0
NÃO SABE	34	5,4	11	4,9	6	6,0

**Quadro E-23 – Expetativas de utilização de serviços de saúde, nos próximos três anos, por setor(es) e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Para a obtenção destes serviços públicos, os inquiridos revelam preferência por um atendimento apenas presencial no CE2 e no CE3 (49,6% e 44,0%, respetivamente), tendo sido a segunda resposta mais registada a prestação presencial complementada por TIC (38,4% e 42,0%). No CE1 os resultados apresentam a ordem inversa, sendo a hipótese presencial com complemento de meios telefónicos e *online* a preferida de 44,7% dos inquiridos e a hipótese exclusivamente presencial é escolhida por 38,4%.

### 2.3. Eventos de vida

Os serviços públicos relacionados com os eventos de vida (AT, ISS e IRN) têm, em geral, um estabelecimento por município, podendo haver mais do que um, se existir procura que o justifique. Nos casos de estudo existem, no total, 133 repartições (Quadro E-24). Já as Lojas do Cidadão são um formato diferente e apenas existem 6 nos casos de estudo, a maioria delas no primeiro.

	CE1		CE2		CE3	
	Total	Pop. res. por rep.	Total	Pop. res. por rep.	Total	Pop. res. por rep.
<b>AT</b>	24	46.251	6	19.192	3	13.254
<b>ISS</b>	10	111.003	9	12.794	4	9.941
<b>IRN – CONS. REG. CIVIL</b>	6	185.005	6	19.192	4	9.941
<b>IRN – CONS. REG. PREDIAL</b>	8	138.753	5	23.030	4	9.941
<b>IRN – CONS. REG. COMERCIAL</b>	8	138.753	6	19.192	4	9.941
<b>IRN – CONS. REG. DE VEÍCULOS</b>	10	111.003	7	16.450	3	13.254
<b>LOJAS DO CIDADÃO</b>	5	222.005	0	n/apl.	1	39.762
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>15.634</b>	<b>39</b>	<b>2.953</b>	<b>23</b>	<b>1.729</b>

**Quadro E-24 – Número de serviços públicos relacionados com eventos de vida (total e número médio de população residente por repartição), por entidade prestadora, nos casos de estudo (2015).**

Fontes: AT, ISS, IRN e AMA (Sítios da Internet).

Nota de leitura: n/apl. – não aplicável. Informação detalhada por concelho, em Anexos: CE1, Quadro H-39:454; CE2, Quadro H-40:456; CE3, Quadro H-41:458.

A atual localização das repartições públicas da AT, do ISS e do IRN cobre as seguintes percentagens de população residente, a *15 ou menos minutos* de distância: 94,1-97,2% no CE1; 84,1-87,0% no CE2; e, por fim, 29,2- 57,6% no CE3 (Quadro E-25). As Lojas do Cidadão têm áreas de influência menores, cobrindo no mesmo intervalo temporal cerca de 48,0% da população do CE1, 17,1% do CE3 e 0,4% do CE2.

		MINUTOS				
		5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
ATA	CE1	67,3	29,9	2,7	0,0	0,1
	CE2	55,4	30,3	11,9	1,5	0,8
	CE3	11,2	18,4	51,5	18,4	0,5
ISS	CE1	46,5	49,6	3,8	0,0	0,0
	CE2	56,6	27,5	13,6	1,8	0,5
	CE3	24,7	28,5	41,4	4,7	0,8
IRN - CIVIL	CE1	32,8	61,3	5,5	0,3	0,1
	CE2	61,9	24,8	11,4	0,9	1,0
	CE3	24,9	32,5	37,6	4,0	1,0
IRN - PRED.	CE1	31,8	64,1	4,0	0,0	0,0
	CE2	26,2	16,9	51,8	4,7	0,5
	CE3	25,0	32,6	37,7	3,7	1,0
IRN - COMER.	CE1	41,2	54,9	3,6	0,3	0,0
	CE2	62,1	24,9	11,1	1,1	0,7
	CE3	24,9	32,6	37,1	4,6	0,8
IRN - AUTO.	CE1	41,1	53,4	5,4	0,0	0,0
	CE2	62,1	24,7	11,5	1,1	0,7
	CE3	22,6	30,8	33,9	9,7	3,1
LOJAS DO CIDADÃO	CE1	27,8	20,2	17,9	34,0	0,0
	CE2	0,0	0,4	26,2	68,8	4,6
	CE3	8,1	9,0	37,2	36,6	9,1

**Quadro E-25 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de eventos de vida, em minutos (2015).**

Elaboração própria.

### 2.3.1. Utilização

Nos últimos dois anos, os serviços públicos relacionados com os eventos de vida foram utilizados pela esmagadora maioria dos inquiridos – 87,9% dos elementos dos agregados familiares no CE1, 91,1% no CE2 e 94,0% no CE3 (Quadro E-26). Estes serviços são geralmente utilizados diretamente pelos cidadãos, não havendo uma oferta complementar pelo setor privado. Ao invés do que acontece nos demais serviços públicos até agora analisados, é no CE3 que existe maior recurso a agências especializadas/intermediárias (9,6%), seguindo-se o CE2 (8,0%) e o CE3 (7,8%).

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>SIM</b>	551	87,9	204	91,1	94	94,0
<b>NÃO</b>	76	12,1	20	8,9	6	6,0

**Quadro E-26 – Utilização dos serviços públicos relacionados com eventos de vida, nos últimos dois anos, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

De entre os três serviços incluídos nesta categoria, as finanças são os mais utilizados e os serviços de conservatórias os menos utilizados. A frequência de utilização varia entre os serviços, mas não se registam diferenças expressivas entre os três casos de estudo. Em termos gerais, os serviços de finanças são utilizados *pontualmente* (i.e., 2 ou 3 vezes por ano), ao passo que os da segurança social e os das conservatórias são utilizados *raramente* (i.e., 1 vez por ano) (Quadro E-27).

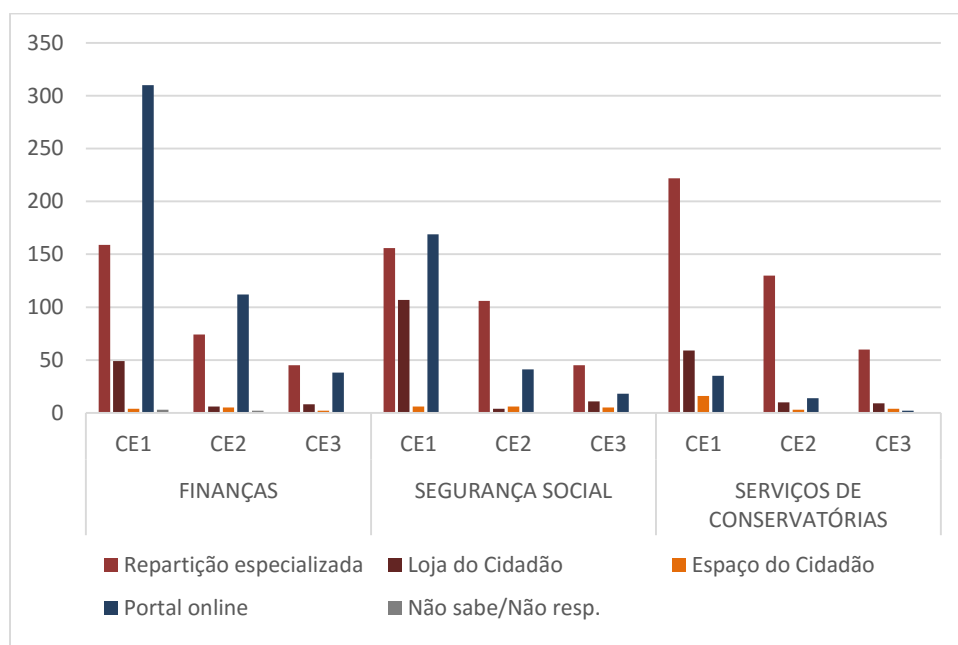
		CE1		CE2		CE3	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%
FINANÇAS	NENHUMA	26	4,7	5	2,5	1	1,1
	RARA (1 VEZ POR ANO)	232	42,1	68	33,3	27	28,7
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	234	42,5	105	51,5	47	50,0
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	42	7,6	20	9,8	15	16,0
	MT. FREQ. (MAIS DE 1 VEZ POR MÊS)	17	3,1	6	2,9	4	4,3
SEGURANÇA SOCIAL	NENHUMA	144	26,1	50	24,5	11	11,7
	RARA (1 VEZ POR ANO)	255	46,3	83	40,7	44	46,8
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	116	21,1	49	24,0	26	27,7
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	30	5,4	18	8,8	9	9,6
	MT. FREQ. (MAIS DE 1 VEZ POR MÊS)	6	1,1	4	2,0	4	4,3
SERV. DE CONSERVATÓRIAS	NENHUMA	231	41,9	52	25,5	20	21,3
	RARA (1 VEZ POR ANO)	284	51,5	110	53,9	51	54,3
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	28	5,1	35	17,2	18	19,1
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	3	0,5	4	2,0	2	2,1
	MT. FREQ. (MAIS DE 1 VEZ POR MÊS)	5	0,9	3	1,5	3	3,2

**Quadro E-27 – Frequência de utilização dos serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Os formatos a que os cidadãos recorrem para aceder aos serviços de eventos de vida também apresentam padrões geográficos distintos (Figura E-11). As finanças são, dentre os três serviços públicos de eventos de vida, o que tem o *e-government* mais desenvolvido e há mais tempo implementando, contando com um vasto conjunto de procedimentos e de ações *online* passíveis de serem realizados integralmente através da Internet, que permitem ao cidadão evitar a deslocação aos pontos de atendimento presencial. Estes factos explicam, em grande medida, que seja o que tem maior utilização *online*. Apesar das repartições especializadas serem o formato dominante no CE3, importa destacar que 40,4% dos inquiridos utiliza o portal *online* como primeira opção. Note-se ainda que no CE1 os serviços de finanças são, por comparação com os demais serviços de eventos de vida, pouco acedidos através da Loja do Cidadão e do Espaço do Cidadão. Nos serviços da segurança social, o formato *online* apenas se evi-

dencia no CE1, ao passo que nos demais casos de estudo as repartições especializadas são o formato a que os agregados familiares dos inquiridos mais recorrem. Já nos serviços de conservatórias, os padrões de utilização são similares nos três tipos de territórios, em que as repartições especializadas dominam e o portal *online* é pouco usado.



**Figura E-11 – Formatos preferidos dos cidadãos para recorrer a serviço público relacionados com eventos de vida.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Em síntese, ao nível dos formatos há algumas tendências geográficas que importa sistematizar: os portais *online* e as Lojas do Cidadão são os mais acedidos no CE1; as repartições especializadas são mais utilizadas no CE2 e no CE3, registando-se ainda uma fraca adesão às Lojas do Cidadão e aos Espaços do Cidadão, a qual é, por comparação, maior nos territórios rurais.

### 2.3.2. Acessibilidade e proximidade geográfica

Os elementos dos agregados familiares inquiridos revelam que os serviços públicos de eventos de vida, independentemente do seu tipo, apresentam padrões geográficos similares. No CE1 e no CE2, os três serviços analisados são utilizados, na maioria das situações, *no concelho de residência mas noutra freguesia* (apenas se regista uma exceção, na segurança social dos territórios de transição, em que a localização



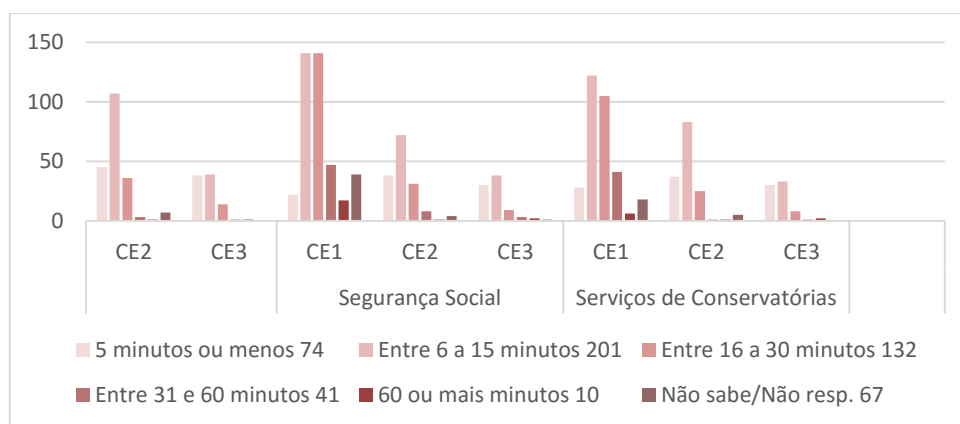
mais representativa é *no concelho e na freguesia de residência*). Já no CE3, todos os serviços são consumidos pela maior parte dos utilizadores *no concelho e na freguesia de residência* (Quadro E-28). Tal como acontece nos outros serviços públicos, os valores obtidos para os serviços de finanças, segurança social e conservatórias *no concelho de trabalho ou de estudo* são relativamente modestos. Contudo, este fenómeno é, por comparação, mais expressivo neste tipo de serviços e nos territórios mais urbanos do que nos rurais.

		CE1	CE2	CE3
FINANÇAS	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	209	85	73
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	210	102	17
	NO CONC. ONDE TRABALHA/ESTUDA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	19	4	2
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	29	2	1
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	58	6	0
SEGURANÇA SOCIAL	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	93	73	61
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	207	68	15
	NO CONC. ONDE TRABALHA/ESTUDA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	24	6	1
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	49	6	4
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	34	1	2
SERVIÇOS DE CONSERVATÓRIAS	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	83	70	59
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	177	74	10
	NO CONC. ONDE O ESTUDA. OU O ENC. DE EDUC. TRABALHA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	22	3	2
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	23	2	2
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	11	3	1

**Quadro E-28 – Localização dos serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Em relação à distância-tempo, os resultados do inquérito demonstram que a maioria dos elementos demora *entre 6 e 15 minutos* até às finanças, à segurança social ou aos cartórios mais próximos da sua residência, independentemente do tipo de território em causa (Figura E-12). A partir destes dados é ainda possível inferir que os serviços de finanças são os que estão mais próximos do cidadão, ao invés dos serviços de conservatórias.



**Figura E-12 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público relacionados com eventos de vida.**  
Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

A proximidade geográfica entre a residência dos cidadãos e os três serviços públicos de eventos de vida revela tendências já evidenciadas noutros serviços, designadamente a sua maior importância em territórios rurais do que urbanos (Quadro E-29).

	CE1	CE2	CE3
<b>FINANÇAS</b>	3,9	4,1	4,5
<b>SEGURANÇA SOCIAL</b>	3,8	4,1	4,5
<b>SERVIÇO DE CONSERVATÓRIAS</b>	3,5	3,9	4,3

**Quadro E-29 – Importância da proximidade geográfica entre os estabelecimentos de eventos de vida (por tipo) e o local de residência, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota metodológica: A escala de gradação era compreendida entre 0 (nada importante) e 5 (muito importante).

Os serviços de finanças e da segurança social apresentam em todos os casos de estudo valores similares, os quais são ligeiramente superiores aos das conservatórias.

### 2.3.3. Reorganizações da rede

Segundo os inquiridos, em todos os casos de estudo, existe a ideia de que a facilidade de acesso e a disponibilidade dos serviços de finanças, segurança social e conservatórias diminui entre 2010 e 2015. Esta perceção é sentida com maior intensidade no CE3 e no CE2 do que no CE1 (Quadro E-30).

	CE1				CE2				CE3			
	↑	↓	↔	NS/ NR	↑	↓	↔	NS/ NR	↑	↓	↔	NS/ NR
<b>FINANÇAS</b>	12,4	53,0	21,9	12,8	11,6	63,4	19,6	5,4	8,0	62,0	28,0	2,0
<b>SEGURANÇA SOCIAL</b>	8,5	43,2	25,8	22,5	8,0	59,8	18,8	13,4	6,0	56,0	33,0	5,0
<b>SERVIÇO DE CONSERVATÓRIAS</b>	8,3	41,0	12,3	38,4	11,2	54,9	18,8	15,2	3,0	58,0	30,0	9,0

**Quadro E-30 – Percepção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de eventos de vida entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota de leitura: ↑ - Aumentou; ↓ - Diminuiu; ↔ - Manteve; NS/ NR – Não sabe/não responde.

O impacto das reorganizações destes serviços públicos foi moderado no quotidiano dos inquiridos, nos três casos de estudo. Já para os respetivos municípios, foi também considerado que teve um *impacto moderado* no CE1 e no CE2, mas  *muito impacto* no CE3 (Quadro E-32).

	IMPACTO NA VIDA DO INQUIRIDO			IMPACTO NO MUNICÍPIO		
	CE1	CE2	CE3	CE1	CE2	CE3
<b>NENHUM</b>	11,0	8,5	5,0	9,6	10,7	4,0
<b>POUCO IMPACTO</b>	20,4	28,1	22,0	20,1	24,1	25,0
<b>IMPACTO MODERADO</b>	33,3	31,7	34,0	27,9	34,8	27,0
<b>MUITO IMPACTO</b>	21,4	25,9	33,0	19,5	23,2	37,0
<b>NÃO SABE/NÃO RESP.</b>	13,9	5,8	6,0	23,0	7,1	7,0

**Quadro E-31 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de eventos de vida na quotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

#### 2.3.4. Grau de Satisfação e expectativas de utilização

O grau de satisfação dos serviços públicos associados a eventos de vida não revela padrões muito contrastados em função dos diferentes tipos de territórios estudados, apesar de existir nas finanças e na segurança social uma ligeira variação entre o CE1 e o CE3, em favor deste último (Quadro E-32). No cômputo geral, os serviços de conservatórias são os que geram maior satisfação aos inquiridos, seguindo-se as finanças e a segurança social.

	CE1	CE2	CE3
<b>FINANÇAS</b>	3,2	3,3	3,4
<b>SEGURANÇA SOCIAL</b>	2,7	2,9	3,0
<b>SERVIÇOS DE CONSERVATÓRIAS</b>	3,4	3,4	3,4

**Quadro E-32 – Grau de satisfação nos serviços públicos relacionados com eventos de vida, por entidade e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota metodológica: Intervalo de variação entre 1 (menor satisfação) e 6 (maior satisfação).

No futuro próximo, a esmagadora maioria dos inquiridos espera utilizar os serviços de eventos de vida, recorrendo em exclusivo ao setor público (Quadro E-33). Apenas uma pequena percentagem admite obtê-los através do setor privado ou com recurso a ambos os setores (público e privado, numa lógica de complementaridade). Destaque ainda para o facto de poucos inquiridos afirmarem que não irão ter necessidade de utilizar serviços desta natureza (apenas entre 1,0% e 1,9%).

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>SIM, NO SETOR PÚBLICO</b>	430	68,6	149	66,5	79	79,0
<b>SIM, ATRAVÉS DE INTERMEDIÁRIOS DO SETOR PRIVADO</b>	10	1,6	2	0,9	0	0,0
<b>SIM, EM AMBOS OS SETORES (PÚBLICO E PRIVADO)</b>	74	11,8	32	14,3	4	4,0
<b>NÃO</b>	12	1,9	3	1,3	1	1,0
<b>NÃO SABE</b>	101	16,1	38	17,0	16	16,0

**Quadro E-33 – Expetativas de utilização de serviços públicos relacionados com eventos de vida, nos próximos três anos, por setor(es) e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Do conjunto de serviços públicos considerados nesta investigação, os eventos de vida são os que obtêm maior preferência de utilização em ambiente *online*. Considerando o somatório das classes *online*, *mas se for algo muito específico recorrendo a serviços de atendimento presencial e apenas online* verifica-se que, em termos gerais, estas opções reúnem mais de 50% da preferência para os serviços das finanças e da segurança social, em todos os casos de estudo (sendo os valores mais altos no CE1 e mais baixos no CE3). Observa-se ainda que os valores globais das finanças são superiores aos da segurança social, o que se deve à maior consolidação do *Portal das Finanças* (e aos estímulos que os cidadãos receberam na última década para a sua utilização), em comparação com a *Segurança Social Direta*, bem como as necessidades de recorrer a estes tipos de serviços (*vide* Quadro E-36). Já nos serviços de conservatórias, apenas no CE1 persiste a preferência pelo *online* (em complementaridade ou em exclusivo que, em conjunto, representam 52,3%), ao passo que no CE2 a primeira recai sobre o atendimento apenas presencial (37,1%) e no CE3 pelo presencial suplementado pelas TIC (43,0%).

## 2.4. Defesa e segurança

O CE1 tem mais comandos, destacamentos e postos territoriais de forças policiais (74, dos quais 53 pertencem à PSP), ao passo que o CE2 tem 17 (15 da GNR) e o CE3 dispõe de 13 (12 da GNR) (Quadro E-34). Em média, as esquadras do CE1 estão afetas a 15.000 habitantes, sendo este valor menor no CE2 (6.774) e no CE3 (3.059).

	CE1		CE2		CE3	
	Total	Pop. res. por esq.	Total	Pop. res. por esq.	Total	Pop. res. por esq.
<b>GNR</b>	21	52.858	15	7.677	12	3.314
<b>PSP</b>	53	20.944	2	57.575	1	39.762
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>15.000</b>	<b>17</b>	<b>6.774</b>	<b>13</b>	<b>3.059</b>

**Quadro E-34 – Número de serviços públicos de defesa e segurança (total e número médio de população residente por esquadra), por caso de estudo (2015).**

Fontes: GNR e PSP (Sítios da Internet).

Nota de leitura: n/apl. – não aplicável. Informação detalhada por concelho, em Anexos: CE1, Quadro H-39:454; CE2, Quadro H-40:456; CE3, Quadro H-41:458.

Analisando a percentagem de população que reside a *15 ou menos minutos* de distância do comando territorial mais próximo da GNR, atesta-se que valores mais elevados se obtêm no CE1 (94,2%) e os mais baixos no CE3 (53,1%) (Quadro E-35). Para a PSP, no CE2 e no CE3 não há população residente compreendida neste intervalo de tempo, mas para o CE1 ronda os 63,1%.

		MINUTOS				
		5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>GNR</b>	<i>CE1</i>	40,2	54,0	5,3	0,5	0,0
	<i>CE2</i>	57,3	23,8	12,0	6,7	0,3
	<i>CE3</i>	22,5	30,6	37,1	7,1	2,8
<b>PSP</b>	<i>CE1</i>	15,5	47,6	36,2	0,6	0,0
	<i>CE2</i>	0,0	0,0	1,1	80,1	18,8
	<i>CE3</i>	0,0	0,0	3,7	14,9	81,4

**Quadro E-35 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de defesa e segurança, em minutos (2015).**

Elaboração própria.

### 2.4.1. Utilização

Os serviços públicos de defesa e segurança não são dos mais utilizados pelos inquiridos, mas evidenciam-se algumas diferenças territoriais na forma como as popu-

lações recorrem a eles. É no CE1 que há uma maior utilização dos serviços públicos de defesa e segurança (30,8% do total dos agregados familiares), seguindo-se o CE3 (26,0%) e o CE2 (24,6%). Atendendo à área de intervenção da GNR e da PSP, é esta última entidade que, em termos absolutos, foi mais citada pelos agregados familiares dos inquiridos.

Independentemente da entidade prestadora do serviço (GNR ou PSP) ou do tipo de território, a frequência de utilização é na maioria das vezes *rara* (i.e., 1 vez por ano). As utilizações *pontual* (i.e., 2 ou 3 vezes no ano), *frequente* (i.e., 1 vez por mês) ou *muito frequente* (i.e., 2 ou mais vezes por mês) são residuais (Quadro E-27).

		CE1		CE2		CE3	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%
GNR	NENHUMA	93	48,2	17	30,9	2	7,7
	RARA (1 VEZ POR ANO)	78	40,4	27	49,1	19	73,1
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	18	9,3	11	20,0	5	19,2
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	2	1,0	0	0,0	0	0,0
	MT. FREQ. (MAIS DE 1 VEZ POR MÊS)	2	1,0	0	0,0	0	0,0
PSP	NENHUMA	48	24,9	17	30,9	16	61,5
	RARA (1 VEZ POR ANO)	112	58,0	29	52,7	6	23,1
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	24	12,4	8	14,5	4	15,4
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	5	2,6	0	0,0	0	0,0
	MT. FREQ. (MAIS DE 1 VEZ POR MÊS)	4	2,1	1	1,8	0	0,0

**Quadro E-36 – Frequência de utilização dos serviços públicos de defesa e segurança, por entidade e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Na génese do recurso aos serviços públicos de defesa e segurança estão, nos três casos de estudo, os furtos (vítimas), os pedidos de esclarecimentos e a participação como testemunha. No caso específico do CE1 foi ainda referido como motivo para solicitar este serviço o facto de o requerente ter sido vítima de violência.

As formas de contacto com as forças de segurança mais adotadas foram, em todos os territórios, a deslocação à esquadra, o contacto telefónico e as ações de patrulha.

Registe-se ainda que os serviços de defesa e segurança são, em termos gerais, pouco complementados pelo setor privado: 15,3% no CE1; 12,5% no CE2; e 14,3% no CE3. Em todos os casos tratava-se de sistemas de alarmes e de videovigilância.

#### 2.4.2. Acessibilidade e proximidade geográfica

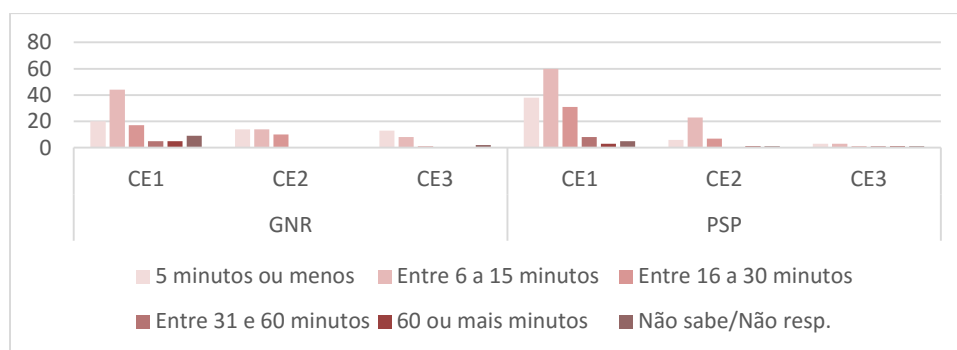
De acordo com os agregados familiares inquiridos, os estabelecimentos da GNR e da PSP mais próximos estão, nos três casos de estudo, localizados *no concelho e na freguesia de residência*. Esta localização tem, por comparação, menos expressão em contexto urbano. Como estes serviços são de uso esporádico e descontinuado, as classes *no concelho de estudo/trabalho e noutro concelho* (em ambas as situações, na assunção de que são municípios diferentes do local de residência) têm pouca representatividade.

		CE1	CE2	CE3
GNR	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	50	23	20
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	30	14	3
	NO CONC. ONDE TRABALHA/ESTUDA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	4	0	1
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	15	1	0
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	1	0	0
PSP	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	80	15	8
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	49	15	0
	NO CONC. ONDE TRABALHA/ESTUDA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	10	6	0
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	4	1	2
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	2	1	0

**Quadro E-37 – Localização dos serviços públicos de defesa e segurança, por entidade e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Em termos temporais, a distância entre o local de residência e os estabelecimentos de defesa e de segurança é maior em territórios urbanos (*entre 6 e 15 minutos*) do que no eixo urbano-rural (*menos de 5 minutos*) (Figura E-13). Estas tendências são similares para a GNR e para a PSP, mas no caso da PSP há uma particularidade nos concelhos de Beja e de Évora – nestes dois municípios, o tempo que a maioria dos inquiridos demora do local de residência até à esquadra da PSP baliza-se *entre os 6 e os 15 minutos*.



**Figura E-13 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público de defesa e segurança.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Os resultados obtidos com a aplicação dos inquéritos permitiram ainda retirar duas conclusões adicionais: existe maior proximidade geográfica entre as forças de segurança e as populações no CE1 e no CE2; nos serviços públicos de defesa e de segurança, a GNR tem uma presença mais próxima da população, o que se relaciona com o aspeto mencionado anteriormente e o seu âmbito territorial de intervenção. Ainda a propósito da proximidade geográfica, de acordo com os inquiridos, numa escala de 0 (nada importante) a 5 (muito importante), a importância da localização dos comandos e dos postos territoriais da GNR e da PSP é classificada do seguinte modo: 4,4 no CE1, 4,5 no CE2 e 4,6 no CE3.

#### 2.4.3. Reorganizações da rede

Comparando a facilidade de acesso e a disponibilidade dos serviços públicos de defesa e segurança entre 2010 e 2015, a opinião dos inquiridos é de que, em todos os territórios analisados, houve uma diminuição, a qual tem maior expressão no CE3 e no CE2, respetivamente (Quadro E-38).

	CE1				CE2				CE3			
	↑	↓	↔	NS/NR	↑	↓	↔	NS/NR	↑	↓	↔	NS/NR
GNR e PSP	7,0	44,2	16,9	31,9	7,1	55,4	16,1	21,4	2,0	56,0	32,0	10,0

**Quadro E-38 – Percepção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de comandos e postos territoriais de defesa e segurança entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota de leitura: ↑ - Aumentou; ↓ - Diminuiu; ↔ - Manteve; NS/ NR – Não sabe/não responde.



Sem considerar os inquiridos que não sabem ou não respondem, constata-se que estas reformas têm *pouco impacto* no quotidiano dos residentes no CE1 (21,1%) e *impacto moderado* no CE2 e no CE3 (29,5% e 36,0%, respetivamente) (Quadro E-39). Verifica-se ainda que apenas no CE3, segundo a opinião dos inquiridos, o impacto desta reestruturação foi maior para o município do que para o seu quotidiano.

	IMPACTO NA VIDA DO INQUIRIDO			IMPACTO NO MUNICÍPIO		
	CE1	CE2	CE3	CE1	CE2	CE3
<b>NENHUM</b>	16,3	12,9	7,0	11,5	11,2	4,0
<b>POUCO IMPACTO</b>	21,1	19,6	15,0	19,5	19,6	18,0
<b>IMPACTO MODERADO</b>	20,4	29,5	36,0	21,2	29,9	30,0
<b>MUITO IMPACTO</b>	17,7	20,5	24,0	15,6	18,8	32,0
<b>NÃO SABE/NÃO RESP.</b>	24,6	17,4	18,0	32,2	20,5	16,0

**Quadro E-39 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de defesa e segurança na quotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

#### 2.4.4. Grau de Satisfação e expectativas de utilização

A análise do grau de satisfação dos cidadãos com os serviços de defesa e segurança revela que no CE2 os níveis são baixos, em contraponto com o CE1 (Quadro H-35).

	CE1	CE2	CE3
<b>GNR</b>	3,4	3,1	3,2
<b>PSP</b>	3,6	3,1	3,5

**Quadro E-40 – Grau de satisfação nos serviços públicos de defesa e segurança, por entidade e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota metodológica: Intervalo de variação entre 1 (menor satisfação) e 6 (maior satisfação).

A utilização nos próximos três anos dos serviços públicos de defesa e segurança é, para a maioria dos inquiridos, uma incógnita, uma vez que o recurso a estes serviços não é de fácil previsão. Neste sentido, não surpreende que entre 57,0% e 64,3% dos inquiridos indique que não sabe se vão necessitar de usar os serviços de defesa e de segurança (Quadro E-41). A fraca complementaridade do setor privado na prestação destes serviços também é evidente, uma vez que, no total, apenas 3,2% a 5,0% dos inquiridos em diferentes territórios afirmam recorrer ao este setor na obtenção de serviços de defesa e segurança (seja em exclusividade ou em complemento com a oferta

provida pelo Estado). Note-se, a este propósito, que o valor mais baixo obtido corresponde ao CE2 e no caso do CE1 e CE3 são similares (4,8% e 5,0%, respetivamente).

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>SIM, NO SETOR PÚBLICO</b>	135	21,5	40	17,9	28	28,0
<b>SIM, NO SETOR PRIVADO</b>	16	2,6	2	0,9	1	1,0
<b>SIM, EM AMBOS OS SETORES (PÚBLICO E PRIVADO)</b>	14	2,2	5	2,2	4	4,0
<b>NÃO</b>	98	15,6	33	14,7	10	10,0
<b>NÃO SABE</b>	364	58,1	144	64,2	57	57,0

**Quadro E-41 – Expetativas de utilização de serviços públicos de defesa e segurança, nos próximos três anos, por setor(es) e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Ainda sobre as expetativas de utilização, nos três tipos de territórios estudados, a escolha sobre o modo preferencial para a utilização de serviços públicos de defesa e segurança recai sobre o atendimento exclusivamente presencial (valores entre os 40,7%-48,0%, sendo maiores no CE3) e, em seguida, no presencial com complemento de apoio telefónico e *online* (36,5%-39,0%).

## 2.5. Justiça

No CE1 há, após a introdução do novo mapa judiciário, 32 tribunais e 3 Julgados de Paz, ao passo que no CE2 e no CE3 apenas existem tribunais (10 e 3, respetivamente) (Quadro E-42). Apesar do agrupamento de Julgados de Paz estar disponível para os residentes de Mértola, a sua sede é em Castro Verde. Considerando a rede anterior à reforma de 2014 no setor, houve um reforço deste serviço no CE2, uma manutenção no CE3 e uma perda no CE1. Sem surpresa, é no CE1 que há um maior número médio de população residente por tribunal e Julgados de Paz, em contraste com o CE3 e o CE2.

	CE1		CE2		CE3	
	Total	Pop. res. por equip.	Total	Pop. res. por equip.	Total	Pop. res. por equip.
<b>TRIBUNAIS (ANTES DA REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO)</b>	44	25.228	9	12.794	3	13.254
<b>TRIBUNAIS (DEPOIS DA REFORMA DO MAPA JUDICIÁRIO)</b>	32	34.688	10	11.515	3	13.254
<b>JULGADOS DE PAZ</b>	3	370.009	0	n/apl.	0	n/apl.
<b>TOTAL*</b>	35	31.715	10	11.515	3	13.254

**Quadro E-42 – Número de serviços públicos de justiça, por caso de estudo, antes e depois da reforma do mapa judiciário (2013 e 2015, respetivamente).**

Fontes: MJ e Julgados de Paz (Sítios da Internet).

Nota de leitura: n/apl. – não aplicável. Informação detalhada por concelho, em Anexos: CE1, Quadro H-39:454; CE2, Quadro H-40:456; CE3, Quadro H-41:458.

Nota metodológica: O valor apresentado dos tribunais corresponde ao total dos tipos de especialidades dos tribunais e não ao número de tribunais *per se*. Significa isto que um tribunal pode ser considerado três vezes por ter três valências (p.e, cível, família e menores e criminal). \* O total corresponde apenas à soma de *Tribunais (depois da reforma do mapa judiciário)* e *Julgados de Paz*. O valor de *Tribunais (antes da reforma do mapa judiciário)* apenas serve para comparar com os valores após a reforma.

O Quadro E-43 fornece uma visão diferente do novo mapa judiciário, em comparação com a anterior organização da rede de tribunais. Apesar das alterações no número de tribunais em 2014 (*vide* Quadro E-42), o CE1 reforça ligeiramente a cobertura territorial de população residente a *15 ou menos minutos* do tribunal mais próximo, de 94,2% para 94,9%. A situação inverte-se no CE2 (de 81,1% para 77,2%) e no CE3 (de 53,1% para 52,3%). Já no que diz respeito aos Julgados de Paz, no CE1 estão localizados a *15 ou menos minutos* de 63,1% da população residente, ao passo que nos demais territórios a fraca cobertura da rede coloca todos os habitantes a *16 ou mais minutos* de distância da unidade fisicamente mais próxima.

		MINUTOS				
		5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
TRIB. 2012	CE1	40,2	54,0	5,3	0,5	0,0
	CE2	57,3	23,8	12,0	6,7	0,3
	CE3	22,5	30,6	37,1	7,1	2,8
TRIB. 2014	CE1	43,7	51,2	4,6	0,0	0,4
	CE2	56,8	20,4	18,2	4,5	0,1
	CE3	22,8	29,5	37,1	7,7	2,9
JULG. DE PAZ	CE1	15,5	47,6	36,2	0,6	0,0
	CE2	0,0	0,0	1,1	80,1	18,8
	CE3	0,0	0,0	3,7	14,9	81,4

**Quadro E-43 – Estimativa do total de população residente (%), por caso de estudo, em função da distância-tempo à rede de serviços públicos de justiça, em minutos (2013 e 2015, respetivamente).**

Elaboração própria.

### 2.5.1. Utilização

À semelhança dos serviços públicos de defesa e de segurança, os elementos dos agregados familiares inquiridos não utilizam massivamente os serviços de justiça – apenas 16,0% dos elementos no CE3 o fizeram; 21,9% no CE1; e 23,2% no CE2. No momento da escolha dos serviços públicos de justiça (se a complexidade da situação o permitir), os tribunais são preferidos aos Julgados de Paz (no total, 185 *versus* 22, respetivamente), com a desagregação geográfica e a frequência de utilização apresentadas no Quadro E-44.

		CE1		CE2		CE3	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%
TRIBUNAIS	NENHUMA	13	9,6	1	2,0	3	18,8
	MT. RARA (MENOS DE 1 VEZ POR ANO)	73	53,7	34	68,0	8	50,0
	RARA (1 VEZ POR ANO)	25	18,4	8	16,0	2	12,5
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	21	15,4	7	14,0	3	18,8
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	4	2,9	0	0,0	0	0,0
JULGADOS DE PAZ	NENHUMA	117	86,0	48	96,0	15	93,8
	MT. RARA (MENOS DE 1 VEZ POR ANO)	12	8,8	1	2,0	0	0,0
	RARA (1 VEZ POR ANO)	6	4,4	1	2,0	1	6,3
	PONTUAL (2 OU 3 VEZES POR ANO)	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	FREQUENTE (1 VEZ POR MÊS)	1	0,7	0	0,0	0	0,0

**Quadro E-44 – Frequência de utilização dos serviços públicos de justiça, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

No que concerne ao tipo de tribunal utilizado, as especialidades mais recorridas são cível, administrativo, penal, família e menores e trabalho. A pouca utilização dos Julgados de Paz está relacionada com a sua menor presença territorial fora dos grandes centros urbanos (*vide* capítulo C), mas também com o menor conhecimento das populações sobre este serviço.

### 2.5.2. Acessibilidade e proximidade geográfica

A localização dos serviços de justiça mais mencionada é, em todos os contextos territoriais, *no concelho de residência mas noutra freguesia*. De entre os serviços públicos analisados, os de justiça – e, em especial, os tribunais – são aqueles onde há uma maior percentagem de utilização destes serviços *noutros concelhos que não sejam os de residência ou de estudo/trabalho* (Quadro E-45). Esta resposta tem padrões similares

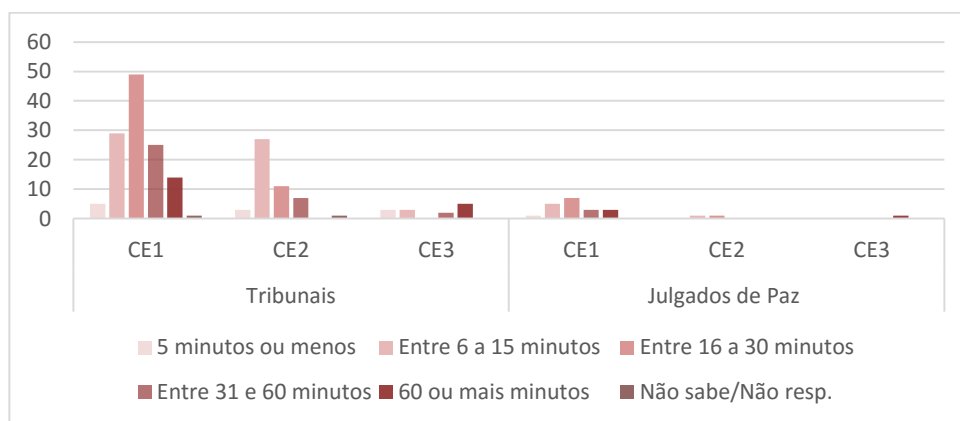
em todos os casos de estudo e é justificada, em grande medida, pela legislação específica sobre o acesso do cidadão aos tribunais (conforme Capítulo C).

		CE1	CE2	CE3
TRIBUNAIS	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	20	16	6
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	67	18	0
	NO CONC. ONDE TRABALHA/ESTUDA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	6	4	0
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	29	10	17
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	1	1	0
JULGADOS DE PAZ	NO CONC.E NA FREG. DE RESIDÊNCIA	3	1	0
	NO CONC. DE RESIDÊNCIA, MAS NOUTRA FREG.	10	1	0
	NO CONC. ONDE TRABALHA/ESTUDA (SE DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA)	4	0	0
	NOUTRO CONC. (DIFERENTE DO CONC. DE RESIDÊNCIA E DE TRABALHO)	2	0	1
	NÃO SABE/NÃO RESPONDE	0	0	0

**Quadro E-45 – Localização dos serviços públicos de justiça, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Em termos temporais, é no CE2 que os tribunais se encontram mais acessíveis (*entre 6 a 15 minutos*). No CE1, os tribunais e os Julgados de Paz estão localizados *entre 16 a 30 minutos*, enquanto no CE3 esse valor é de *60 ou mais minutos*.



**Figura E-14 – Distância, por intervalos de tempo, do local de residência ao estabelecimento mais próximo, por tipo de serviço público de justiça.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Os inquiridos revelaram ainda que é no CE1 que a proximidade entre os tribunais ou Julgados de Paz e o seu local de residência é considerada menos importante (3,6), por comparação ao CE2 (4,1) e ao CE3 (4,3).

### 2.5.3. Reorganizações da rede

Para os inquiridos residentes no CE1 e no CE3, a percepção da facilidade de acesso e da disponibilidade aos tribunais manteve-se. No CE2, a opinião é de que ela diminuiu (Quadro E-46). No que concerne aos Julgados de Paz, a maioria dos respondentes não sabe ou não responde a esta questão, mas os que respondem afirmam que reduz. Nesta situação específica, trata-se de uma ideia errada, na medida em que a rede de Julgados de Paz foi aumentando constantemente o número de unidades em funcionamento.

	CE1				CE2				CE3			
	↑	↓	↔	NS/NR	↑	↓	↔	NS/NR	↑	↓	↔	NS/NR
<b>TRIBUNAIS</b>	3,0	31,3	25,0	40,7	6,7	37,5	29,9	25,9	5,0	31,0	46,0	18,0
<b>JULGADOS DE PAZ</b>	5,7	22,6	6,2	65,4	6,7	18,3	10,3	64,7	4,0	24,0	19,0	53,0

**Quadro E-46 – Percepção dos cidadãos sobre a evolução da oferta de serviços públicos de justiça entre 2010 e 2015, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota de leitura: ↑ - Aumentou; ↓ - Diminuiu; ↔ - Manteve; NS/ NR – Não sabe/não responde.

Não sendo os serviços de justiça utilizados frequentemente pela população, como já se demonstrou, em geral, é reconhecido que a introdução do mapa judiciário teve mais impactos para os municípios do que para a vivência quotidiana dos inquiridos (em especial, no CE2 e no CE3) (Quadro E-47).

	IMPACTO NA VIDA DO INQUIRIDO			IMPACTO NO MUNICÍPIO		
	CE1	CE2	CE3	CE1	CE2	CE3
<b>NENHUM</b>	18,0	12,1	10,0	12,0	9,8	6,0
<b>POUCO IMPACTO</b>	19,0	22,3	16,0	18,7	22,8	17,0
<b>IMPACTO MODERADO</b>	18,0	22,8	29,0	17,9	24,6	25,0
<b>MUITO IMPACTO</b>	14,7	21,4	27,0	13,7	18,8	34,0
<b>NÃO SABE/NÃO RESP.</b>	30,3	21,4	18,0	37,8	24,1	18,0

**Quadro E-47 – Impacto da reorganização da rede de serviços públicos de justiça na quotidiano do inquirido e no seu concelho de residência, em %, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

### 2.5.4. Grau de Satisfação e expectativas de utilização

Em termos gerais, os serviços públicos de justiça são os que proporcionam aos inquiridos um menor grau de satisfação e, neste quadro, os Julgados de Paz estão associados a uma maior satisfação do que os tribunais (Quadro E-48). As variações do grau de satisfação dos tribunais entre os diferentes tipos de territórios são baixas

(apenas -0,1 p.p. no CE2), mas nos Julgados de Paz acontece o contrário: é no CE1 que este formato goza de menor grau de satisfação e a variação para os outros casos de estudo é mais elevada (0,4 p.p.).

	CE1	CE2	CE3
<b>TRIBUNAIS</b>	2,5	2,5	2,4
<b>JULGADOS DE PAZ</b>	2,6	3,0	3,0

**Quadro E-48 – Grau de satisfação nos serviços públicos de justiça, por tipo de estabelecimento e por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

Nota metodológica: Intervalo de variação entre 1 (menor satisfação) e 6 (maior satisfação).

Nos próximos três anos apenas 10,0% a 12,9% dos agregados familiares inquiridos afirma que irá utilizar os serviços judiciais, sendo que é no CE2 que esta convicção é mais expressiva. Contudo, a opção *não sabe* é a que reuniu maior percentagem de respostas, na ordem dos 70%.

	CE1		CE2		CE3	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
<b>SIM</b>	77	12,3	29	12,9	10	10,0
<b>NÃO</b>	122	19,5	39	17,4	18	18,0
<b>NÃO SABE</b>	428	68,3	156	69,6	72	72,0

**Quadro E-49 – Expetativas de utilização de serviços públicos de justiça, nos próximos três anos, por caso de estudo.**

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

De acordo com as respostas obtidas no inquérito à população, a prestação dos serviços de justiça é pretendida num formato exclusivamente presencial em todos os casos de estudo (38,4% no CE1; 44,2% no CE2; e 50,0% no CE3). Contudo, existe uma expressiva diferença na utilização destes serviços através de plataformas *online*, sendo o valor maior no CE1 (29,7%) do no CE3 (15,0%). Neste contexto, apenas 21,9% dos inquiridos residentes no CE2 considera esta hipótese preferencial.

### 3. SÍNTESE

Com base nas reflexões teóricas e na análise das políticas sobre a gestão das redes de serviços públicos efetuadas nos capítulos anteriores, serão apresentadas algumas ideias de como a presença de serviços públicos pode contribuir para uma estra-

tégia de *inteligência territorial*. Em função dos resultados obtidos com o inquérito à população, por cada tipo de serviço público e de território, é necessário fomentar uma visão socioespacial de conjunto. Em seguida, são elencadas as principais ilações a retirar da aplicação deste método, as quais colocam em evidência as semelhanças e as diferenças registadas nos diferentes tipos de territórios.

### **3.1. Uma (re)leitura do inquérito à população**

#### **3.1.1. Utilização, frequência e proximidade geográfica**

Embora com intensidades de frequência diferenciadas, os níveis globais de utilização por parte dos cidadãos são maiores nos serviços públicos de saúde, de eventos de vida e de educação. Dentro destes serviços, os eventos de vida são os que têm uma frequência mais sazonal e, muitas vezes, são obtidos através de plataformas de *e-Government*. Nesse sentido, do ponto de vista territorial, as unidades de cuidados primários de saúde e os estabelecimentos de ensino pré-escolar e dos primeiros níveis do ensino escolar (1.º, 2.º e 3.º ciclo) são aqueles a que as populações atribuem uma maior importância à proximidade geográfica entre a sua habitação e o local onde são prestados. Adicionalmente, estes serviços são aqueles que, de acordo com os resultados obtidos, maior percentagem de cidadãos esperam vir a utilizar nos próximos anos.

Já na defesa e segurança e na justiça o panorama é diferente – trata-se de serviços públicos utilizados esporadicamente, por um reduzido número de cidadãos e que, num futuro próximo, não sabem se terão necessidade de recorrer a eles, dada a imprevisibilidade associada à natureza destes serviços. Ainda assim – e em especial no que diz respeito à GNR e à PSP – a sua presença junto das populações é desejada pelos inquiridos, na medida em que lhes transmite a sensação de proteção e segurança.

#### **3.1.2. Assimetrias na distribuição territorial das redes de serviços e na complementaridade com o setor privado**

Os diferentes graus de desenvolvimento social e económico dos territórios conduzem a uma oferta de serviços (públicos e privados) maior, em quantidade e em diversidade, em territórios urbanos e em desfavor dos territórios com características



rurais. Consequentemente, a percentagem de população abrangida com serviços públicos junto do seu local de residência é maior em meio urbano (não se pode, todavia, descurar esta questão dos distintos tipos de povoamentos dos três casos de estudo). Note-se ainda, a este respeito, que em contexto urbano as várias redes apresentam, nos serviços a que a população mais recorre, estabelecimentos em diversas freguesias, o que, em territórios rurais tende a estar mais concentrado nas freguesias que são sedes de concelho, com impacto no local onde as populações os acedem.

### **3.1.3. A adesão à modernização e à inovação por via das TIC**

Reconhecendo que a realização do inquérito num formato *online* influenciou parcialmente os resultados (designadamente, nas questões relacionadas com o *e-government*), a verdade é que nos territórios rurais os inquiridos evidenciaram que atualmente utilizam menos os serviços públicos através de TIC e também se encontram menos predispostos a fazê-lo. Nalgumas situações, demonstraram ainda desconhecimento ou falta de confiança na sua utilização (p.e., linha Saúde 24). Ainda assim, é nestes territórios que (os mais jovens) se revelam mais predispostos a utilizar formatos predominantemente *online* para o ensino superior, na medida em que poderá ser umas das hipóteses que têm para obter um novo grau académico.

### **3.1.4. As diferentes perceções individuais e coletivas**

De todos os itens analisados até agora, este ainda não tinha sido abordado diretamente, mas é relevante, sobretudo numa ótica do envolvimento dos atores sociais na redefinição das políticas de serviços públicos. Em termos gerais, em várias questões, obtém-se um elevado número de respostas de *não sabe/não responde* em territórios urbanos, ao passo que estas situações são pontuais nos demais tipos de territórios. Este facto merece várias leituras, mas parece evidenciar a dificuldade na apreensão de padrões geográficos (p.e., nas questões relacionadas com a localização dos estabelecimentos onde são prestados os serviços públicos) nos territórios metropolitanos, num sistema urbano que é multipolar e com elevada acessibilidade e mobilidade, e na diferenciação das ofertas públicas e privadas. No sentido oposto, no eixo urbano-

rural e nos territórios rurais, essa percepção surge de forma clara, o que se deve às menores hipóteses de escolha (se existirem).

Importa ainda mencionar que quando se pergunta se os impactos da reorganização das redes de serviços públicos afetam mais o quotidiano dos respondentes ou o dos seus municípios, há comportamentos diferentes: nos territórios urbanos tende a haver uma maior concentração de respostas que apontam para um maior prejuízo para o indivíduo do que para a comunidade. Pode ainda observar-se que, nos impactos destas políticas para os concelhos dos inquiridos, há muitas respostas inseridas na categoria *não sabe/não responde*. Ambas as situações se invertem nos demais tipos de territórios considerados nesta investigação.

### **3.2. Políticas e estratégias para uma *inteligência territorial***

A construção de uma visão de inteligência territorial tem de combinar vários aspetos, que permitam uma orientação da oferta de serviços públicos face às necessidades da procura. Para tal, é imprescindível perceber quais as expectativas e os anseios das populações, tendo em consideração o tipo de territórios em que se insere. Em seguida, é necessário perceber as suas principais características, à semelhança do que se realizou no Capítulo D, bem como avaliar as soluções passíveis de serem adotadas, numa perspetiva alargada (p.e., impactos sociais, económicos e territoriais). A combinação destas duas fases é imprescindível para encontrar um ponto de equilíbrio entre os desejos dos cidadãos e o que é exequível implementar.

Em relação às redes de serviços públicos, nesta investigação não é concebida nenhuma proposta de reorganização, visto que os seus objetivos estavam mais associados a uma reflexão de carácter conceptual e estratégico do que uma intervenção operacional (a qual, a realizar-se, seria incompleta, por não considerar meios que estão afetos aos serviços públicos mas que não têm uma existência territorial, como, por exemplo, o INEM ou as Lojas do Cidadão Móvel, mas que desempenham um papel estrutural na construção destas redes). Contudo, parece evidente que a seleção de modelos e de formatos estandardizados “redistribuídos” pelo território, independentemente das suas particularidades, tende a ser uma má solução. Assim, sugere-se uma

combinação de vários formatos de atendimento presencial no território, devidamente articulados na rede em que se inserem, os quais deverão ser complementados pela prestação de serviços através de telefone e da Internet. No caso dos territórios rurais é especialmente importante ponderar o encerramento massivo de estabelecimentos, à semelhança do que aconteceu nos últimos anos, por forma a não fragilizar (ainda mais) a sua condição socioeconómica. É ainda desejável, com vista a uma diminuição da resistência à introdução das TIC na prestação de serviços públicos, que se desenvolvam estratégias e medidas que visem, a curto e a médio prazo, reduzir a iliteracia digital e fomentar a confiança na sua utilização (embora seja importante ter em mente que esta não é uma tarefa fácil, em especial junto de pessoas mais idosas e pouco instruídas academicamente, que tendem a preferir o contacto presencial). Contudo, não se pode, num curto período de tempo, tornar a prestação de serviços por via digital como regra, pois seria discriminatório e um vetor de exclusão de populações marginalizadas, sem obstar outros impactos territoriais.

Nesse sentido, os políticos e os técnicos (de diferentes níveis hierárquicos, i.e., nacional, regional e local, e de diversos organismos/entidades) devem, em conjunto com as populações, debater e escolher as soluções que se vão adotar, clarificando os motivos que estão na génese da escolha ou da rejeição das propostas consideradas para análise. Sendo certo que a vontade política tem um peso fundamental, já que a decisão final de implementação é sua, e tem subjacente uma ideologia e uma visão (ainda muito) economicista, é importante que existam diálogo(s), cooperação e acordos tácitos com as populações, para diminuir a resistência à mudança. Note-se que as mudanças na oferta de serviços públicos encetadas nos últimos anos foram feitas, em grande parte, em gabinetes ministeriais com o auxílio de uma folha de cálculo do Excel, sem envolver e explicar às populações o que estava em causa. Como consequência, quebram-se vínculos entre o Estado e as populações e as reorganizações não foram (e, nalgumas situações, ainda não são hoje) aceites. Esta realidade é bem visível nos inquéritos à população, em que muitos habitantes, em todos os tipos de territórios, percecionam a diminuição de alguns serviços públicos, quando, na verdade, aumentaram sempre ao longo dos anos o número de estabelecimentos (p.e., jardins-de-infância, Lojas do Cidadão e Julgados de Paz). Por isso, trazer efetivamente os cidadãos para o de-

bate público e para a decisão final (e não apenas ter esta intenção integrada no debate político ou teórico) é indispensável. Note-se, por exemplo, que os modelos recentemente adotados no Reino Unido (*Big Society*) e na Holanda (*Sociedade Participativa*) apontam para esse caminho.

## F. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

### 1. REGRESSANDO ÀS QUESTÕES DE PARTIDA

No ponto 1 do Capítulo A (*Introdução*) foram colocadas sete questões que deveriam ser debatidas ao longo deste estudo e, no final, merecer uma resposta. Pela complexidade das temáticas em análise nem sempre se deu anteriormente uma resposta objetiva a essas questões. Nesse sentido, abaixo são apresentadas as visões do investigador sobre estas problemáticas.

#### 1.1. Quais os serviços públicos que mantiveram, ao longo das últimas décadas, uma oferta estandardizada? Quais se ajustaram (mais) às realidades e aos desafios contemporâneos?

Em termos gerais, todos os serviços públicos analisados têm vindo a proceder a ajustamentos no modo como são oferecidos às população e, para tal, as TIC tiveram um importante papel na gestão da mudança, pelo seu impacto nos *back-offices* e/ou nos *front-offices*. Contudo, devido às especificidades dos serviços públicos, nem sempre é possível proceder a alterações com similar intensidade. Por exemplo, os serviços de educação e de justiça modificaram a sua oferta (p.e., reorganização das redes físicas, possibilidade de recorrer a Julgados de Paz para resolução de crimes de menor gravidade no ordenamento jurídico-criminal português e inclusão de algumas inovação tecnológicas, como o ensino à distância e a participação em atos judiciais através de videoconferência, em situações excecionais). Mas, no essencial, a prestação destes atos não representa uma mudança radical com o passado e o cidadão continua a ter uma relação próxima com o prestador, ao longo de todo o processo. Já nos serviços de saúde e de defesa e segurança a situação é ligeiramente diferente: apesar da proximidade e da necessidade de contacto entre o prestador do serviço (tal como acontece na educação e na justiça) e de o cliente final continuar a ser importante (em especial, nos serviços de saúde), foram introduzidos vários serviços complementares que permitem resolver os problemas de outro modo. Hoje em dia é possível, entre outros aspetos,

obter tratamentos de saúde para situações clínicas pouco graves por telefone (Linha telefónica Saúde 24), solicitar receitas médicas para terapêuticas à distância de um clique no PDS ou apresentar uma denúncia contra terceiros através do telefone ou da Internet (sítios especializados ou mesmo através de mensagem privada no Facebook da GNR). No caso da saúde, estão ainda em desenvolvimento algumas aplicações para *smartphones* pelos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) que visam informar em tempo real os cidadãos, (p.e., tempos de espera nos hospitais) Contudo, em termos gerais, o que se verifica é que nestes serviços o foco da modernização e da inovação está a montante ou a jusante da prestação do serviço em si, ou seja, na relação direta entre o cidadão e o médico/enfermeiro (p.e., resultados de análises ou exames enviados diretamente por um sistema informático interno ou pela associação da receita médica ao cartão do cidadão, em ambas as situações, traduzindo-se numa redução do papel e na simplificação/desburocratização de processos). Por fim, nos serviços públicos relacionados com os eventos de vida, nos últimos quinze anos registou-se a mais profunda rutura com a oferta estandardizada, designadamente com a proliferação de portais *online*, das Lojas do Cidadão, dos balcões multisserviços e, mais recentemente, dos Espaços do Cidadão. Esta é das mudanças que as populações parecem aceitar melhor, como apontam Costa (2008) e Marques (2009 e 2013).

Em síntese, é nos serviços públicos de eventos de vida que houve, há e, por ventura, haverá mais margem para diversificar e inovar na oferta, sobretudo a curto prazo, visto que a AMA já tem um trabalho consolidado nestas matérias. É, aliás, reconhecida internacionalmente por isso, designadamente pela UE e pela OECD. Todavia, noutras áreas, como na saúde e na defesa e segurança, também se existe algum potencial (p.e., o desenvolvimento de aplicações para *smartphone*, o estímulo à maior utilização de serviços complementares *online* ou a introdução de novos dispositivos para garantir a ordem pública, como os *drones*). A educação e a justiça serão os serviços públicos em que a inovação será aplicada, sobretudo, em funções de *back-office*. Apesar das TIC também serem utilizadas na prestação direta destes serviços, a necessidade da presença do prestador e do cidadão no ato do serviço e o facto de ele ser baseado no conhecimento não permite uma maior transformação nestes domínios.

## **1.2. Quais as carências e as redundâncias, do ponto de vista territorial, da atual rede de serviços públicos?**

Os resultados obtidos nesta investigação com as análises espaciais, em especial no Capítulo C, evidenciam que a distribuição geográfica dos vários serviços públicos é, em termos globais, desigual, o que se traduz, por exemplo, em áreas de influência que revelam uma maior marginalização de algumas populações, designadamente as mais rurais. Nos casos de estudo regionais selecionados esta realidade era bem visível: se em Lisboa e nas suas periferias (CE1), a presença territorial dos serviços públicos é densa e a proximidade às suas populações é elevada, no Alentejo temos um conjunto de serviços públicos concentrado junto das principais cidades e vilas (dependendo da especialização do serviço), que não contempla algumas freguesias ou lugares de pequena dimensão (CE2 e CE3), afastados dos principais centros urbanos. Contudo, os dados revelam também outro aspeto a considerar: o número médio de habitantes por equipamento/serviço público é maior no CE1 (763) do que no CE2 (452) e no CE3 (349), com impacto, p.e., na lotação dos equipamentos, na capacidade de resposta da entidade que o fornece e, por consequência, na eficiência, eficácia e qualidade da prestação do serviço, bem como na satisfação do cidadão. Neste sentido, este ponto deverá merecer a reflexão dos técnicos que planeiam e gerem as redes de serviços públicos e dos decisores políticos. Uma das questões que poderia ser por eles considerada (e que merece uma análise mais profunda do que nesta investigação, com dados sobre a procura dos serviços públicos que não estão disponíveis para o público) é, por exemplo, se estamos perante um excesso de utilização de alguns serviços no CE1 e um défice no CE3 e como novas disposições territoriais podem contribuir para melhorias na prestação dos serviços.

No que concerne ao tipo de serviços públicos verificou-se ainda que há, em todo o país, alguns que estão bastante próximos das populações (p.e., jardins-de-infância, escolas básicas, cuidados de saúde primários ou GNR) e onde as diferenças entre os diversos tipos de territórios são reduzidas. Na situação oposta estão os serviços mais especializados, como as escolas artísticas, os estabelecimentos de ensino superior e os centros hospitalares, os quais tendem a estar mais concentrados juntos nas áreas urbanas. Esta situação faz com que, em territórios de baixas densidades, com

populações envelhecidas e reformados (com impacto no seu poder de compra) e com uma oferta débil (ou mesmo inexistente) de serviços privados, muitos aglomerados ficam condicionados no acesso a alguns serviços.

### **1.3. Existem características territoriais que aconselham a adaptações de formas diferenciadas de prestação dos serviços públicos (p.e., formatos e horários de atendimento)?**

O território afirma-se efetivamente como um elemento diferenciador na oferta e na procura de serviços públicos – questão que era, aliás, a tese que se pretendia demonstrar nesta investigação, tendo sido esta ideia corroborada nas várias análises efetuadas – e, por isso, a rede de serviços públicos deverá ser flexível, incluindo uma arquitetura organizacional variada. Adicionalmente, na reformulação das políticas públicas esta variável deveria ser considerada e os critérios que venham a ser adotados pelas várias entidades deveriam ser diferenciados em função das características territoriais. Por exemplo, na reforma do mapa judiciário foi utilizado como um dos parâmetros o volume mínimo processual anual de 250 processos para todo o país. Mas fará sentido este “número” único para realidades sociais e económicas tão diferentes, como Tabuaço, Mértola, Beja, Setúbal ou Lisboa? No nosso entender, a resposta é negativa, devendo existir também critérios de base territorial diferenciados.

Perante a impossibilidade (ou, pelo menos, pela insustentabilidade) de replicar em todos os municípios uma multiplicidade de serviços públicos, é vital que se adotem formatos e horários de atendimento distintos, devendo ainda ser promovida uma complementaridade de serviços, que permita ter ganhos efetivos de eficiência (incluindo na dimensão territorial). Neste contexto, além dos formatos presenciais tradicionais (p.e., estabelecimento ou repartição da entidade) e dos mais recentes (i.e., ponto de atendimento integrado e balcões multisserviços), existem modelos que podem ter bastante potencial em diferentes territórios. Por exemplo, as Lojas do Cidadão e os Espaços do Cidadão podem ser uma boa solução para os espaços urbanos e suburbanos: no primeiro caso consubstanciam um reforço da oferta dos serviços públicos existentes e que, por vezes, não respondem às necessidades dos cidadãos (p.e., nos horários praticados); no segundo podem colmatar várias carências identificadas há anos, resul-



tante do rápido crescimento populacional das periferias e que ainda hoje não responde às expectativas dos seus habitantes. Nas áreas rurais, as Lojas do Cidadão podem ser úteis para compensar as populações pelo encerramento de serviços públicos que ocorreu nos últimos anos, sendo, todavia, desejável personalizar a oferta de serviços face às suas características e necessidades específicas, incluindo a possibilidade das lojas móveis. Note-se que os documentos políticos publicados recentemente, como a ER-SAAP, já preconizam algumas medidas nesse sentido (sobretudo destinadas para os territórios de baixas densidades). Contudo, é necessário encontrar vários *trade-off* entre as soluções passíveis de serem adotadas e as necessidades/vontades da população, sem esquecer que uma excessiva aposta em formatos *low cost* e menos especializados por todo o país, em detrimento dos formatos mais convencionais, pode ter efeitos perversos sobre o território, sobretudo em territórios de baixa densidade (p.e., dificulta a atração de habitantes e atividades económicas).

Para finalizar importa mencionar um aspeto transversal a este problema: a necessidade de planeamento, gestão e cooperação entre as várias entidades públicas, que gerem os serviços públicos. Por exemplo, as redes de atendimento presencial do Espaço do Cidadão devem estar integradas com as da Loja do Cidadão, as quais, por sua vez, deverão estar em harmonia com as disposições da AT, do ISS e do IRN. Note-se que atualmente a expansão das Lojas do Cidadão não é feita em conjunto com essas entidades, fazendo a AMA uma gestão independente deste formato (e não é uma situação invulgar, já que, nas outras situações, cada ministério gere a sua rede individualmente). A não articulação entre agentes públicos pode, por exemplo, originar uma oferta em excesso ou em falta num determinado município (em ambos os casos, será sempre desadequada para as populações e ineficaz para a administração pública). Numa outra dimensão – menos debatida nos meios académico e político – é vital que haja uma visão integrada das várias propostas e decisões ministeriais/setoriais, que permitam desenvolver uma verdadeira inteligência territorial, que permita um maior equilíbrio na distribuição espacial dos serviços públicos e, em simultâneo, promova uma complementaridade entre territórios (com consequências para a sua coesão, desenvolvimento e resiliência).

**1.4. Como reorganizar as redes de serviços públicos sem retirar centralidade e especializações aos territórios e, em simultâneo, fomentar a intensificação de fluxos entre os territórios, com vista à obtenção de complementaridades e de sinergias entre si? Como articular a oferta de serviços públicos através de TIC, sem reduzir drasticamente a presença territorial do Estado e, sobretudo, sem aumentar o número de cidadãos marginalizados (p.e., infoexcluídos e populações que vivem em territórios isolados)?**

A reorganização da rede de serviços públicos implica, na maioria dos casos, o encerramento ou a fusão de algumas unidades, tendencialmente em territórios com pouca dinâmica demográfica e económica. Nesse sentido, há intrinsecamente uma redução da centralidade, por menor que ela seja (quer pela redução do serviço público em si, quer pelo progressivo desaparecimento de atividades privadas por si gerados). Contudo, estas políticas não significam que se aumente o número de cidadãos marginalizados, podendo ser, aliás, uma oportunidade para inverter esta solução. Para tal, tudo dependerá da combinação do *mix* da oferta dos serviços públicos, ou seja, como se apresentam e articulam no território os formatos e as plataformas passíveis de serem utilizados. Por exemplo, em territórios mais isolados ou menos dinâmicos, a criação de serviços públicos móveis (designadamente, na área da saúde, numa ótica preventiva/ações de rotina/consultas agendadas e não na perspetiva da emergência médica, e dos eventos de vida) e o desenvolvimento de ações continuadas no exterior, junto dos aglomerados populacionais, por parte das forças de segurança contribui significativamente para uma maior proximidade entre o cidadão e o Estado/prestadores dos serviços.

Apesar de cada serviço ter as suas particularidades, o exemplo da reforma do mapa judiciário é interessante para ilustrar esta temática. Independentemente das posições ideológicas e dos contratempos na sua implementação, sabe-se objetivamente que esta reforma permitiu dotar o interior do país com mais especialidades (promovendo, nalgumas especialidades, uma descentralização geográfica que favoreceu as antigas capitais de distrito) e, de acordo com os resultados obtidos no capítulo B, não representou uma perda significativa de proximidade à população, visto que os resultados são bastante similares aos da rede antes da reestruturação (e estes valores têm

em consideração o encerramento de 20 tribunais em Portugal continental). Neste sentido, há decisões políticas em que este *trade-off* se pode justificar, até porque, segundo os inquéritos à população, estes serviços são dos menos utilizados. Além disso, a criação de secções de proximidade pode evitar, nalguns casos, a deslocação até ao tribunal encarregue por julgar o processo, o que acaba por não condicionar (fortemente) o acesso ao sistema de justiça.

Como se verificou com os resultados obtidos, e tal como Chauvière (referido CORUM (coord.), 2001) tinha referido, a presença geográfica do Estado como prestador de serviços *per se* não garante a maior inclusão ou acesso de pessoas aos serviços públicos – é apenas uma vontade política. Apesar de todas as resistências que as populações fazem às mudanças na disposição espacial das redes de serviços públicos, nem sempre as invocadas consequências de afastamento dos prestadores e de marginalização das populações é efetivamente verdade. Para tal, o seu envolvimento em todo o processo de reestruturação e a explicação das novas organizações e da prestação dos serviços, em todas as suas vertentes, pode vir a contrariar esta tendência.

**1.5. Quais os novos desafios que se colocam à gestão dos serviços públicos e como se articulam com o planeamento e a gestão do território, designadamente pelo necessário *trade-off* entre a eficiência (dimensão económica), a eficácia (dimensão social) e o *effectiveness* (incluindo, entre outros aspetos, a atratividade e a competitividade dos territórios)?**

Os tempos de crise económico-financeira e a crescente adesão do Estado e dos cidadãos às TIC sugerem várias formas e formatos para a prestação dos serviços públicos, passíveis de serem adaptadas em diferentes tipos de territórios, sem que tal represente uma perda de qualidade ou de acesso ao serviço público. A questão do custo do fornecimento do serviço é um critério a ter em conta – e que revela disparidades de custos significativos, como se demonstrou no Quadro B-16 – mas não poderá ser o único. Como se referiu anteriormente, a ação pública deverá ter presente que o seu principal desígnio é prestar um serviço que integra o interesse público (o que influencia vários aspetos, que vão desde o preço pelo ato até à justiça socioterritorial), independentemente do formato em que é provido ou da natureza do prestador. Contudo,

é importante ter em consideração que o *trade-off* entre a eficiência (dimensão económica), a eficácia (dimensão social) e o *effectiveness*, mais do que conceitos económicos, derivam de uma opção político-ideológica. Da mesma forma, é necessário não ignorar um aspeto que, sobretudo junto das populações, tende a ser esquecido: a presença territorial de um serviço público num aglomerado populacional *per se* não significa maior disponibilidade ou melhor qualidade no serviço prestado. Sem uma resposta objetiva para esta questão, diria que o principal desafio da gestão (territorial) dos serviços públicos é *fazer mais com menos*. Significa isto que, na prática, o Estado Social tem de saber adaptar-se a menos recursos humanos, financeiros e patrimoniais e, com eles, terá de prestar um serviço público de melhor qualidade, a preços justos e que inclua, tanto quanto possível, o maior número de cidadãos. Nesta equação, a forma como se gerem e organizam os serviços públicos, territorial e virtualmente (nos seus múltiplos formatos), bem como a forma como a administração pública (central, intermunicipal e local) e os cidadãos se relacionam e cooperam são aspetos-críticos.

Tal como refere Toscano (2013:307), “a difícil quadratura do círculo, num contexto de grande contração financeira do Estado, desesperadamente necessitado de um relançamento económico e de garantir parâmetros competitivos quando começar a recuperação deste ciclo económico, a questão é que as escolhas não deverão, apesar de tudo, pôr em risco a capacidade de resposta do Estado Social, ao menos em termos de manutenção do que existe.”

Veja-se, por exemplo, os programas eleitorais do PS e da coligação que esteve a governar o país durante a intervenção da *Troika*, Portugal À Frente (PAF). Ambos os documentos prometem uma maior aposta na dimensão social, ao contrário do que foi prática corrente nos últimos anos, em diversas áreas de atuação, que não afetam a provisão de serviços públicos. Contudo, há diferenças entre os programas e as medidas propostas, as quais são sobretudo de natureza ideológica e dizem respeito a aspetos como a forma de prestação do serviço e, nalguns serviços públicos, à sua implantação territorial (embora estas referências territoriais sejam intenções (relativamente) vagas).

## 2. CONTRIBUTOS DESTE ESTUDO

Do ponto de vista científico, esta investigação comporta três contributos inovadores. A revisão do estado da arte sobre os serviços e os serviços públicos (integrando conhecimentos da geografia, do planeamento territorial, da gestão, do marketing, da economia e do direito (nacional e europeu)) e a sua articulação com os sistemas urbanos de diferentes escalas (nacional, regional e local) contribui para uma nova visão territorial e para um trabalho de síntese, numa área temática que não tem sido muito estudada na geografia portuguesa, com as exceções de Teixeira (1988 e 2006), Alves e Pires (1990), Ferrão (1992 e 2000), Marques (2003 e 2004), Alves (2005a, 2005b e 2005c), Gaspar, Simões e Marin (2006) e Carmo, Ferrão e Malheiros (2014). Ainda assim, parte significativa dos trabalhos desenvolvidos no passado não se focaliza na articulação entre os serviços/serviços públicos e os sistemas urbanos.

A modelação de informação geográfica teve dois grandes objetivos. O primeiro relaciona-se com a determinação das áreas de influência dos vários serviços públicos considerados nesta investigação e que, em Portugal, não são conhecidos estudos à escala nacional. Ainda assim, urge referir que esta distância física apenas pode ser vista como indicativa, na medida em que o cidadão poderá utilizar, por opção ou por obrigação, outros serviços públicos que não sejam os mais próximos. Em segundo lugar, foi desenvolvida uma abordagem que visa a identificação das dinâmicas e a tipificação dos territórios de Portugal continental, tendo como ano de referência 2011. Esta metodologia distingue-se dos habituais trabalhos realizados nas últimas décadas por duas ordens de razão: por um lado, tentou-se que a perspetiva apresentada não estivesse ancorada aos tradicionais limites administrativos, em linha com as propostas de Ferrão (2002) e da Comissão Europeia para o período de programação 2014-2020, que evidenciam a necessidade de adotar novas escalas de análise geográfica; e, por outro, a análise foi efetuada em formato *raster*, com recurso a ferramentas de sobreposição ponderada. Esta abordagem, apesar de centrada no ano de 2011, permitiu uma comparação com os principais estudos de natureza similar, efetuados para os anos de 1991 e 2001. Todavia, urge reconhecer que os resultados obtidos nem sempre possibilitaram um total afastamento das visões dicotómicas do território português, como a visão litoral/interior.

Adicionalmente – e embora não seja algo inovador – esta investigação teve uma abordagem em que se privilegiou a análise da exata localização dos serviços públicos e a auscultação da população, através do inquérito, em vez de utilizar, como é frequente, apenas um vasto conjunto de estatísticas para a análise da(s) realidade(s). Note-se que apesar de se reconhecer a importância da estatística para este efeito, esta investigação privilegiou a dimensão geográfica na (re)definição destas políticas públicas.

### **3. DESAFIOS PARA FUTURAS INVESTIGAÇÕES**

Esta investigação permite o desenvolvimento de novos estudos, sobre diferentes perspetivas. Contudo, estas abordagens têm na sua base um aspeto comum: o território é uma variável a considerar na gestão das redes de serviços públicos e na tomada de decisões políticas. Embora já exista nalgumas medidas esta preocupação, é necessário dar-lhe um maior protagonismo.

Tendo esta investigação focado cinco grupos de serviços públicos – o que implicou a adoção de uma análise científica menos profunda – há vários aspetos que podem ser tratados de outro modo, como, por exemplo: (i) a evolução da oferta e da procura numa série temporal mais longa (p.e., de 1975 à atualidade); (ii) a introdução das especificidades relativas à programação de equipamentos, que neste estudo não é abordado; e (iii) no final, a proposta de vários cenários para a reorganização da rede de serviços públicos, com diferentes pressupostos, o que neste trabalho não é realizado. Neste contexto, poderiam ser ainda utilizadas técnicas de investigação que aqui não foram aplicadas, como as entrevistas presenciais e as entrevistas a atores locais e regionais relevantes. Importa ainda atender que na geografia portuguesa existam alguns estudos que versam sobre a área da saúde, designadamente os de Paula Santana e da sua equipa de investigadores, mas em todos os outros domínios (educação, eventos de vida, defesa e segurança e justiça) ainda há um défice de contribuições académicas.

Num sentido mais amplo, seria interessante relacionar o território e a políticas públicas, bem como o papel que os atores sociais poderão vir a desempenhar em diferentes contextos territoriais. No primeiro caso existem várias temáticas que podem ser

estudadas e que, em parte, já foram abordadas sumariamente nesta investigação, nomeadamente a evolução do papel do território na (re)formulação das políticas públicas e a forma como é introduzido nesses documentos. Quando possível, seria também interessante perceber qual o seu grau de execução. Já no que concerne ao envolvimento da sociedade civil na reforma de algumas políticas, como se preconiza nos projetos sociais neoliberais (p.e., *Big Society*, no Reino Unido), uma objeto de análise aliciante é compreender os diferentes padrões geográficos do contributo dos agentes – p.e., as formas como os cidadãos se organizam; a quantidade e, sobretudo, a qualidade das suas participações; as diferenças na perceção das necessidades individuais e da coletividade; e a capacidade de influenciar as decisões políticas adotadas. Um estudo desta natureza poderia ilustrar ou contrapor, através de casos de estudo, algumas preocupações teóricas que alguns autores (p.e., Ferrão, Carmo e Malheiros, 2014) têm manifestado sobre a (in)capacidade dos cidadãos efetivamente participarem na formulação das políticas públicas.

Por fim, em relação à modelação de informação geográfica, seria curioso replicar as mesmas metodologias de análise espacial e de modelação de informação geográfica e estabelecer comparações espacial e temporal sobre as mudanças nos tipos de territórios ou na evolução da distribuição e da respetiva área de influência dos serviços públicos, as quais poderiam ser qualificadas e quantificadas. Contudo, esta metodologia também pode vir a ser enriquecida, com a adição ou a substituição de indicadores e variáveis e, com isso, ser proposta para outros objetivos, contribuindo para novas leituras do território nacional.





## G. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AABERGE, R. (2010), "The distributional impact of public services when needs differ", *Journal of Public Economics*, n.º 94, 549-562.
- ABLER, R. e ADAMS, J. (1977), *The industrial and occupational structure of the American labor force*, Pensilvânia, University Park.
- ACCENTURE (2006), *Estudo de racionalização de estruturas da GNR e da PSP – Relatório final*, Lisboa, Ministério da Administração Interna.
- ACRES (1973), "La formation des activités tertiaires", *Questions à Société Tertiaires*, n.º 45, 115-152.
- AGARWAL, C. et al. (2000), *A review and assessment of land-use change models – Dynamics of space, time, and human choice*, Indiana, Indiana University.
- AGOSTINHO, M. (2003), "«Administração Complexa»: revendo as bases científicas da administração", *RAE-eletrônica*, vol. 2, 1-18.
- ALDRIDGE, A. (2003), *Consumption*, Cambridge, Polity.
- ALDRIDGE, R. e STOKER, G. (2002), *Advancing a public services ethos*, Londres, New Local Government Network.
- ALFORD, J. e O'FLYNN, J. (2012), *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- ALONSO, W. (1964), *Location and Land Use*, Cambridge, Harvard University Press.
- ALVES, T. (2005a), *Geografia dos serviços*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos.
- ALVES, T. (2005b), *Geografia dos serviços: reestruturação produtiva e inovação social*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos.
- ALVES, T. (2005c), "The decentralization of the public administration in Portugal information society and the development of services in rural areas" in ALVES, T. (coord.), *Serviços e desenvolvimento – que oportunidades para as áreas rurais?*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 103-118.
- ALVES, T. (2005d), "Multifuncionalidade e desenvolvimento nas áreas rurais em Portugal" in ALVES, T. (coord.), *Serviços e desenvolvimento – que oportunidades para as áreas rurais?*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 7-28.
- ALVES, T. A. e PIRES, I. (1990), *Serviços em Portugal – Evolução e distribuição regional (1960-1988)*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos.
- AMIN, A. (1999), "An institutionalist perspective on regional economic development", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, n.º 2, 365-378.
- ANDREWS, R. e ENTWISTLE, T. (2013), *Public service efficiency – Reframing the debate*, Londres, Routledge.
- ANGELIM, G. P. (2003), "O modelo de gestão de atendimento integrado: desafios e perspectivas", *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá.
- ARAÚJO, J. (1999), *Reform and institutional persistence in portuguese central administration*, Reino Unido, Universidade de Exter (tese de doutoramento).
- ARAÚJO, J. (2002), *Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra, Quarteto Editora.
- ARAÚJO, L. (2013), "A política de regulação em Portugal" in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, pp.229-233.
- ARCHAMBAULT, E. (1985), "Le travail domestique et l'emploi tertiaire: substitution ou complémentarité?" in VÉRNIERE, M. (coord.), *L'emploi du tertiaire*, Paris, Economica, 189-206.

- ARGIOLAS G. *et al.* (2009), "Building innovative models of territorial governance", *Journal of Place Management and Development*, n.º 2 (3), 178-210.
- ASCHER, F. (1998), *Metapolis: acerca do futuro da cidade*, Oeiras, Celta Editora.
- ASTLEY, W. G. e FOMBRUM, C. J. (1983), "Collective strategy: social ecology of organizational environments", *Academy of Management Review*, n.º 8(4), 576-587.
- AUBERTEL, P. e MÉNARD, F. (coords.) (2008), *La ville pour tous, un enjeu pour les services publics*, Paris, La documentation Française.
- AUBY, J. F. (1998), *Les services publics en Europe*, Paris, Press Universitaire de France.
- AUCOIN, P. (1996), "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos" in *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Instituto Nacional de Administración Pública.
- BAILLY, A. e MAILLAT, D. (1988), *Le secteur tertiaire en question. Activités de service, développement économique et spatial*, Paris, ERESA.
- BAILLY, A., MAILLAT, D. e COFFEY, W. (1987), "Services activities and regional development: some European examples", *Environment and Planning A*, vol. 19, 653-668.
- BAIRRADA, M. (1989), *Crescimento dos serviços e mutação dos sistemas económicos: o processo de terciarização*, Lisboa, Instituto Superior Técnico (tese de doutoramento).
- BAIRRADA, M. e AREOSA, P. (coords.) (2000), *Ramos de actividade dos serviços: âmbito actual e perspectivas de evolução futura*, Lisboa, CESO e GEOIDEIA.
- BALDOCK, J. e UNGERSON, C. (1994), *Becoming consumers of community care: household within the mixed economy*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- BALL, S. J. (2012), *Global Education Inc: New policy networks and the neo-liberal imaginary*, Londres, Routledge.
- BARATA SALGUEIRO, T. (1989), "Novas formas de comércio", *Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia*, n.º 48, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 151-217.
- BARATA SALGUEIRO, T. (2002), "Espacialidades e temporalidades nas áreas urbanas", *Olhares sobre o território e a espacialidade*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 36-41.
- BARATA SALGUEIRO, T. e CACHINHO, H. (eds.) (2011), *Retail planning for the resilient city*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos.
- BARBIER, J. C., ROGOWSKI, R. e COLOMB, F. (2015), *The sustainability of the european social model: EU governance, social protection and employment policies in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- BARBOSA, G. (2009), *A importância relativa dada pelas populações às duas maiores forças de segurança do país: GNR E PSP*, Lisboa, Academia Militar (Trabalho de Investigação Aplicada).
- BARCET, A. (1987), *La montée des services. Vers une économie de la servuction*, Lion, Université Lumière.
- BARCET, A. e BONAMY, J. (2007), "Les services de proximité a la personne. Réflexions sur les conditions d'émergence et de développement d'une dynamique" in MONNOYER, M. e TERNAUX, P. (eds.), *Mondialisation des Services*, Paris, L'Harmattan, 297-310.
- BARE, R. (1978), *Economia Política*, Rio de Janeiro, Difel – Difusão Editorial.
- BARTOLI, A. e CHOMIENNE, H. (2007), "Le développement du management dans les services publics: évolution ou révolution?" in MONTEL-DUMONT, O. (coord.), *Les services publics*, Paris, La documentation Française, 44-50.
- BAUDY, P. (2011), *Service public, services publics*, Paris, La documentation Française.
- BAUM, C. e MAIO, A. (2000), *Gartner's four phases of e-government model*, Gartner Group.

- BAZ, I., GEYMAN, A. e ER, S. N. (2009), "Development and application of GIS-based analysis/synthesis modeling techniques for urban planning of Istanbul Metropolitan Area", *Advances in Engineering Software*, vol. 40, n. º 2, 128-140.
- BEAUJEU-GARNIER, J. (1997), *Geografia Urbana*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- BEAVON, K. (1981), *Geografía de las actividades terciarias – Una reinterpretación de la teorías de los lugares centrales*, Barcelona, Oikos-tau.
- BELL, D. (1973), *The coming of post-industrial society. A venture in social forecasting*, Londres, Heinemann.
- BENT, S., KERNAGHAN, K. e MARSON, D. B. (1999), *Innovations and good practices in single-window service*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada.
- BERRY, B. J. (1966), *Geographie de marchés et du commerce retail*, Paris.
- BILHIM, J. (2000), *Ciência da administração*, Lisboa, Universidade Aberta.
- BIRD, J. (1971), "Seaports are not aberrant cases", *Area*, n. º 4, 65-68.
- BLYTHE, M. e MARSON, B. (1999), *Good practices in citizen-centred service*, Canada, Citizen-Centred Service Network and Canadian Centre for Management Development.
- BONAMY, J. e BARCET, A. (1985), "Services rendus aux entreprises et dynamiques du système productif" in DE BANDT, J. (dir.), *Les services dans les sociétés industrielles*, Paris, Economica, 107-137.
- BONAMY, J. e MAY, N. (coords.) (1994), *Services et mutations urbaines – Questionnements et perspectives*, Paris, Economica.
- BONAMY, J. e VALERYE, A. (1994), "Services, relation de service et organisation" in BONAMY, J. e MAY, N. (coords.), *Services et mutations urbaines – Questionnements et perspectives*, Paris, Economica, 17-34.
- BOURGON, J. (2011), *A new synthesis of public administration – serving in the 21st century*, Kingston, Queen's School of policy studies McGill-Queen's University Press.
- BRACONNIER, S. (2007), "La notion de services publics industriels et commerciaux" in MONTEL-DUMONT, O. (coord.), *Les services publics*, Paris, La documentation Française, 8-12.
- BRESSAND, A. e NICOLADIS, K. (1988), "Les services au coeur de l'économie relationnelle", *Revue d'Économie Industrielle*, n. º 43, 141-164.
- BRILLET, E., "Le service public «à la française»: un mythe national au prisme de l'Europe", *L'économie politique*, n. º 24, 20-42.
- BRITES, J. (2010), *O modelo de polícia dos postos da guarda*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa (dissertação de mestrado).
- BRONS, L. L. e PELLENBARG, P.H. (2003), "Economy, culture and entrepreneurship in a Spatial Context" in MARSZAL, T. (ed.), *Spatial aspects of entrepreneurship*, Warsaw, Polish Academy of Sciences, 11-36.
- BRYSON, J. R., DANIELS, P. W. e WARF, B. (2004), *Services world – People, organization, technologies*, Londres, Routledge.
- BURGESS, W. (1925), "The growth of the city: an introduction to a research project" in LE GATES, R., *The city reader*, Routledge, Londres, 89-97.
- CACHINHO, H. (2002), "Comércio e cidade: dinâmicas espaciais e modelos de interpretação", *Olhares sobre o território e a espacialidade*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, 107-124.
- CALVACHE, M. et al. (2014), "O papel da universidade na valorização dos recursos locais e sua integração na economia global: o caso do azulejo tradicional em Ovar" in APDR (org.), *Atas - Redes de ensino superior: contributos e novos desafios para a economia e para a sociedade*, Évora, edição própria, 50-57.

- CALVÃO DA SILVA, J. (2008), *Mercado e estado - serviços de interesse económico geral*, Coimbra, Almedina.
- CAMAGNI, R. e SALONE, C. (1993), "Network urban structures in northern Italy: Elements for a theoretical framework", *Urban Studies*, vol. 30, n.º 6, 1053-1064.
- CAPUCHA, L., DUARTE, A. e ESTEVÃO, P. (2013), "Políticas de educação em Portugal" in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, 279-294.
- CARDOSO, E. (2010), *Os serviços públicos essenciais - a sua problemática no ordenamento jurídico português*, Coimbra, Almedina.
- CARDOSO, T. (2013), "Definição e financiamento das políticas públicas" in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina.
- CARMO, A., FERRÃO, J. e MALHEIROS, J. (2014), "Geografias do Estado Social: reorganização territorial, habitação e urbanismo" in CARMO, R. M. e BARATA, A. (orgs.), *Estado social – de todos para todos*, Lisboa, Tinta da China, 167-200.
- CARMO, R. (2008), "Da escala ao território: para uma reflexão crítica do policentrismo", *Análise Social*, vol. 43, n.º 4, 775-793.
- CARMO, R. M. (2014), "O Estado social como projeto de sociedade" in CARMO, R. M. e BARATA, A., *Estado social – de todos para todos*, Lisboa, Tinta da China, 201-219.
- CARNEIRO, R. (2000), *O futuro da educação em Portugal: tendências e oportunidades. Um estudo de reflexão prospectiva*, Lisboa, Ministério da Educação.
- CARREIA DA SILVA, F. (2013), *O futuro do Estado Social*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- CASTELLS, M. (1997), "Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio" in ILPES - CEPAL, Documento CPRD, n.º 96, Santiago de Chile.
- CASTELS, M. (2000), *The rise of the network society*, Oxford, Blackwell Publishers.
- CCE (2008), *Livro verde da coesão territorial. Tirar partido da diversidade territorial*, Bruxelas, edição própria.
- CES (2006), *Os serviços de interesse económico geral (estudos sectoriais)*, Lisboa, edição própria.
- CHASE, R. (1978), "Where does the customer fit in the service operation", *Harvard Business Review*, 139-142.
- CHEN, J. et al. (2013), "Research on geographical environment unit division based on the method of natural breaks (Jenks)", *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, vol. XL-4/W3, 48-50.
- CHEUNG, A. (2005), *Empowering Europe's citizens? Towards a charter for services of general interest*, Berna, Conferência Anual do Grupo Europeu da Administração Pública.
- CHIAS, J. (1995), *Marketing público. Por un gobierno y una administración al servicio del público*, Madrid, McGraw-Hill.
- CHIOLAS, C. (2008), *Governo electrónico em Portugal: Estratégia & implementação*, Aveiro, Universidade de Aveiro (dissertação de mestrado).
- CHORINCAS, J. (2002), "Geografia Económica: encontros e desencontros de uma ciência de encruzilhada", *APG, Inforgeo*, n.º 16/17, 109-122.
- CHRISTALLER, W. (1966), *Central places in southern Germany*, Londres, Prentice Hall.
- CHRISTOPHERSON, S. (1983), "The household and class formation: determinants of residential location in Ciudad Juarez", *Environmental and Planning D: Society and Space*, n.º 1, 323-338.
- CLARCK, K. (2004), "The limits of simplicity: Toward geocomputational honesty in urban modeling" in ATKINSON, P., FOODY, G., DARBY, S. e WU, F. (coords.), *GeoDynamics*, Florida, CRC Press.

- CLARK, D. (1940), *The conditions of economic progress*, Londres, McMillan.
- CLARK, J. (2004), *Changing welfare, changing states: new directions in social policy*, Londres, Sage.
- CLARKE, J. et al. (2007), *Creating citizen-consumers: changing publics and changing public services*, Londres, SAGE.
- CLAVAL, P. (1995), *La géographie culturelle*, Paris, Nathan.
- COELHO, H. (1998), *Satisfação dos consumidores de cuidados de saúde: Avaliação dos pais e acompanhantes de crianças internadas*, Braga, Universidade do Minho (dissertação de mestrado).
- COHEN, H. e NAYROU, P. (2001), *Pour que le déclin des services publics ne soit plus une fatalité*, Paris, Rapport d'information / Assemblée nationale.
- COMISSÃO EUROPEIA (2004), *Livro Branco sobre os serviços de interesse geral*, Bruxelas, edição própria.
- COMISSÃO EUROPEIA (2010), *Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de «contratos públicos» e de «mercado interno» aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral*, Bruxelas, edição própria.
- CONSTANTINO, E. et al. (2010), "Social responsibility as a driver for local sustainable development", *Working Papers, Paper 498*, Milão, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- CORBURN, J. (2013) *Healthy city planning: From neighbourhood to national health equity*, Nova Iorque, Routledge.
- CORBY, S. e WHITE G. (1999), *Employee relations in the public services: Themes and issues*, Londres, Routledge.
- COREY, K. E. e WILSON, M. I. (2006), *Urban and regional technology planning - Planning practice in the global knowledge economy*, Oxon, Routledge.
- CORREIA, J. A. (2000), *As ideologias educativas em Portugal nos últimos 25 anos*, Lisboa, Edições ASA.
- CORUM (ed.) (2001), *La proximité, quels enjeux pour les services publics?*, Lion, Mario Mella Edition.
- CORVELO, S. et al. (2001), *Redes inter-organizacionais*, Lisboa, INOFOR.
- COSTA, C. (2008), *A qualidade do serviço público: O caso da Loja do Cidadão*, Porto, Universidade do Porto (tese de doutoramento).
- COSTA, P. (2002), "The cultural activities cluster in Portugal: trends and perspectives", *Sociologia: problemas e práticas*, n.º 38, 99-114.
- COSTA, P. (2011), *Localização óptima do futuro Hospital de Sintra: aplicação de modelos de location-allocation no planeamento de cuidados de saúde*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa (dissertação de mestrado).
- COSTA, R. B. (2013), *Liberalismo (& estado) social*, Lisboa, Escrytos.
- COUTINHO, M. (2000), "Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual", *Revista do Serviço Público*, n.º 3, 40-72.
- CRISÓSTOMO, S. (2013), "O sistema nacional de saúde em Portugal" in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, 261-277.
- CUNHA SILVA, S. (2007), "Despesa pública de saúde" in MOZZICAFREDDO, J., SALIS GOMES, J. e BATISTA, J. S. (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora, 303-332.
- DABSON, B., HEFLIN, C. e MILLER, K. (2012), *Regional resilience - Research and policy brief*, Missouri, RUPRI Rural Futures Lab.
- DAGGER, R. J. (1997), *Civic virtues: Rights, citizenship, and republican liberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- D'ALTE, S. T. (2007), *A nova configuração do sector empresarial do estado e a*

- empresarialização dos serviços públicos*, Coimbra, Almedina.
- DALTON, R. J. e WATTERBERG, M. P. (eds) (2000), *Parties without partisans*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- DANIELS, P. W. (1975), *Office location. Anurban and regional studies*, Londres, Bell.
- DANTAS, J. (2013), *Inovação e marketing em serviços*, Porto, Lidel.
- DE BANDT, J. (1995), *Services aux entreprises. Informations, produits, richesses*, Paris, Economica.
- DE BANDT, J. (coord.) (1985), *Les services dans les sociétés industrielles*, Paris, Economica.
- DEFONTAINE, J. (2006), *Les services à la personne – L'Economie de la quotidiennete*, Paris, Liaisons.
- DEL BALDO, M. (2009), "Corporate social responsibility and corporate governance in Italian SMEs: The experience of some spirited business" in *Springer Science+Business Media*, LLC.
- DELAUNY, J. C. e GADREY, J. (1987), *Les enjeux de la société des services*, Paris, Press de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- DELGADO, A. P. (1991), "Small manufacturing firms and producer services: linkages and regional impacts" in *31<sup>st</sup> RSA European Congress*, vol. v, tomo 2, 239-264.
- DELGADO, A. P. (2009), "Serviços e desenvolvimento regional" in COSTA, J. S. e NIJKAMP, P. (dirs.), *Compêndio de economia regional – Volume I – teoria, temáticas e políticas*, Parede, Editora Principia, 339-424.
- DEMATTEIS, G. (1990), "Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminar" in CURTI, F. e DIAPPI, L. (eds.), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, Milão, Franco Angeli, 27-48.
- DEMATTEIS, G. (1991), "Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane" in BERTUGLIA, C. S. e LA BELLA, A. (eds.), *I Sistemi Urbani*, Milão, Franco Angeli, 417-441.
- DEMAZIÈRE, C. (2007), "Trente ans de réorientation de l'action de l'État : l'impact sur les services publics" in MONTELDUMONT, O. (coord.), *Les services publics*, Paris, La documentation Française, 26-31.
- DENHARDT, J. e DENHARDT, R. (2007), *The new public service – serving, not serving*, Nova Iorque, M. E. Sharpe.
- DENHARDT, R. (1995), *Public Administration: an action orientation*, Londres, Harcourt Brace & Company.
- DENHARDT, R. (2000), *Theories of public administration*, Londres, Harcourt Brace & Company.
- DEVETTER, F. X. e JANY-CATRICE, F. (2009), *Les services à la personne*, Paris, La découverte.
- DEWEY, J. (1927), *The public and its problems*, Nova Iorque, H. Holt and Company.
- DGOTDU (1997), *Sistema urbano nacional: cidades médias e dinâmicas territoriais* (volumes 1 e 2), Lisboa, edição própria.
- DGOTDU (2007a), *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Programa de Acção*, Lisboa, edição própria.
- DGOTDU (2007b), *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Relatório*, Lisboa, edição própria.
- DGT (2014), *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – Avaliação do Programa de Acção 2007-2013*, Lisboa, edição própria.
- DOMINGUES, A. (1993), *Serviços às empresas - concentração metropolitana e desconcentração periférica: o contraponto entre a Área Metropolitana do Porto e as áreas periféricas de industrialização difusa do Noroeste Atlântico de Portugal Continental*, Porto, Universidade do Porto (tese de doutoramento).
- DOWDING, K. (2008), "Desafios à administração pública: dar poder aos consumidores" in MOREIRA, J. M., JALALI,

- C. e ALVES, A. A. (2008), *Estado, sociedade civil e administração pública – para um novo paradigma no serviço público*, Coimbra, Almedina, 25-48.
- DREWRY, G., GREVE, C. e CARSTEN, T. (2005) (eds.), *Performance measurement and accountability in the public sector*, Amesterdão, IOS Press.
- DREZNER, Z. e HAMACHER, H. W. (eds.) (2004), *Facility location: Applications and theory*, Berlim, Springer Science & Business Media.
- DUBOS, O. e KAUFFMANN, P. (dirs.) (2009), *L'Europe des services : l'approfondissement du marché intérieur*, Paris, Perdone.
- DUNLEAVY, P. e CARRERA, L. (2013), *Growing the productivity of government services*, Cheltenham, Edward Elgar.
- ECHAUDEMAISON, C. D. (dir.) (2006), *Dictionnaire d'économie e des sciences sociales*, Paris, Nathan.
- EDWARDS, T. (2000), *Contradictions of consumption: concepts, practices and politics in consumer society*, Milton Keynes, Open University Press.
- EIRA, A. A. (2010), *A Saúde em Portugal: A procura de cuidados de saúde privado*, Porto, Faculdade de Economia da Universidade do Porto (dissertação de mestrado).
- ELIS-WILLIAMS, D. G. (1987), "The effect of spatial population distribution on the cost of delivering local services", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 150, n.º 2, 152-166.
- ENCARNAÇÃO, S. (2011), *Espaço geográfico e complexidade: modelação do crescimento das áreas construídas na aglomeração de Lisboa*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa (tese de doutoramento).
- ESPON (2005), *Potentials for polycentric development in Europe - Final Report 1.1.1.*, Luxemburgo, edição própria.
- EVARISTO, T. (1999), "Empregos e formação no âmbito dos serviços de proximidade", *Sociedade e Território*, n.º 5, 81-90.
- FEDOTOVA, O., TEIXEIRA, L. e ALVELOS, H. (2012), "E-participation in Portugal: evaluation of government electronic platforms", *Procedia Technology*, n.º 5, 152-161.
- FEIO, D. (2013), "Repensar as funções do Estado" in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, 295-300.
- FELSENSTEIN, D. (1996), "High technology firms and the metropolitan locational choice in Israel; A look at the determinants", *Human Geography*, n.º 78(1), 43-58.
- FENWICK, J. e MCMILLAN, J. (2010), *Public management in the postmodern era: Challenges and prospects*, Cheltenham, Edward Elgar.
- FERRÃO, J. (1992), *Serviços e inovação. Novos caminhos para o desenvolvimento regional*, Oeiras, Celta Editores.
- FERRÃO, J. (2000), "Relações entre mundo rural e mundo urbano - Evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro", *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 33, Lisboa, ISCTE, 45 -54.
- FERRÃO, J. (2004), "Dinâmicas territoriais e trajectórias de desenvolvimento, Portugal 1991-2001", INE, *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 34, 17-25.
- FERRÃO, J. (2012), "Responsabilidade social territorial e localismo ético", *Revista de Economia Solidária*, n.º 5, 18-39.
- FERRÃO, J. (2013), "Território" in CARDOSO, J. L., MAGALHÃES, P. e PAIS, J. M. (orgs.), *Portugal Social de A a Z. Temas em Aberto*, Lisboa, Expresso, 244-257.
- FERRÃO, J. e RIBEIRO, J. M. F. (eds.) (2014), *Noroeste Global*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- FERREIRA DE OLIVEIRA, J. (2007), "O processo de mudança na Polícia de Segurança Pública" in MOZZICAFREDDO, J., SALIS GOMES, J. e BATISTA, J. S. (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora, 333-376.

- FERREIRA, J. R. (2004), *A geografia da sociedade da informação em Portugal*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa (tese de doutoramento).
- FERREIRA, P. (2006), *A modernização e a organização territorial da Administração Pública portuguesa*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa (dissertação de mestrado).
- FERRER, F. e SANTOS, P. (2004), *E-government - O Governo Electrónico no Brasil*, São Paulo, Saraiva.
- FISHER, A. e MARTINEZ, S. (s/ data), *Global population distribution analysis*, Texas, edição própria.
- FISHER, A. G. B. (1935), *The clash of progress and security*, Londres, McMillan.
- FLORIDA, R. (2002), *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, Nova Iorque, Basic Books.
- FOLDVARY, F. (2006), *Public goods and private communities: the market provision of social services*, Beijing, China: Economy & Management Publishing House.
- FONSECA, J. M. (1984), "A experiência portuguesa no domínio do planeamento da educação" in SILVA, M. et al., *O planeamento económico em Portugal: lições da experiência*, Lisboa, Edições Sá da Costa.
- FORTIN, R. (2007), *Compreender a complexidade. Introdução ao método de Edgar Morin*, Lisboa, Instituto Piaget.
- FOURASTIÉ, J. (1949), *Le grand espoir du XXe siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès social*, Paris, Presses Universitaires de France.
- FOURASTIÉ, J. (1952), *La productivité*, Paris, Edition PUF.
- FPSSS (2010), *Social services of general interest: At the heart of the European social model - General background note*, Bruxelas, edição própria.
- FRASER, N. (1992), "Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy", *Social Text*, n.º 25/26, 56-80.
- FRASQUILHO, M. (2013), "Receitas do Estado e despesa pública em Portugal" in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, 155-161.
- FREIXO, M. J. (2011), *Metodologia Científica*, Lisboa, Instituto Piaget.
- FRIEDMAN, J. (1975), *Housing location and the supply of local public services*, RAND Corporation.
- FRIEDMAN, M. (1956), *Studies in the quantity theory of money*, Chicago, University of Chicago Press.
- FRIEDMAN, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- FUCHS, V. R. (1968), *The service economy*, Nova Iorque, Columbia University Press.
- FUJITA, M. (1988), "A monopolistic competition model of spatial agglomeration: differentiated products approach", *Regional Science and Urban Economics*, n.º 18, 87-124.
- FUJITA, M. (1989), *Urban economic theory: land use and city size*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FUJITA, M. e KRUGMAN, P. (1995), "When is the economy monocentric? Von Thünen and Chamberlian inified", *Regional Science and Urban Economics*, n.º 25, 505-528.
- FUJITA, M. e OGAWA, H. (1982), "Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configurations", *Regional Science and Urban Economics*, n.º 12, 161-196.
- GABRIEL, Y. e LANG, T. (2006), *The unmanageable consumer*, Londres, Sage.
- GADREY, J. (1992), *L'économie des Services*, La Découverte, Paris.
- GADREY, J. (1994), "Relations de service et relations d'assurance dans la géographie économique des services" in BONAMY, J. e MAY, N. (coords.), *Services et mutations*



- urbaines – Questionnements et perspectives, Paris, Economica, 35-54.
- GADREY, J. (1996), *Services, la productivité en question*, Descl  de Brouwer, Paris.
- GALBRAITH, J. K. (1958), *The affluent society*, Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company.
- GALLOUJ, C. e GALLOUJ, F. (1996), *L'innovation dans les services*, Economica, Paris.
- GALLOUJ, F. (2002), *Innovation in the service economy – the new wealth of nations*, Cheltenham, Edward Elgar.
- GALLOUJ, F. e DJELLAL, F. (2011), *The handbook of innovation and services – a multi-disciplinary perspective*, Cheltenham, Edward Elgar.
- GALPER, J. (1975), *The politics of social services*, Nova J rsia, Prentice-Hall.
- GARREAU, J. (1991), *Edge city: Life on the frontier*, Nova Iorque, Doubleday.
- GARTNER, G. e ORTAG, F. (2011), *Advances in Location-Based Services: 8th International Symposium on Location-Based Services*, Viena, Springer Science & Business Media.
- GASPAR, J. (1972), *A  rea de influência de  vora. Sistemas de funções e lugares centrais*, Lisboa, CEG.
- GASPAR, J. (1988), *O sector terciário em Portugal na perspectiva da modernização e do desenvolvimento regional do país*, Lisboa, CEDRU/DGPR.
- GASPAR, J., SIM  ES, J. M. e MARIN, A. (2006), "As redes de equipamentos colectivos" in MEDEIROS, C. A. (dir.), *Geografia de Portugal – Planeamento e Ordenamento do Território* (volume 4), Lisboa, Círculo de Leitores, 107-165.
- GATRELL, A. e ELLIOTT, S. (2009), *Geographies of Health: An Introduction*, Oxford, Wiley Blackwell.
- GERSHUNY, J. (1978), *After industrial society? The Emerging Self-Service Economy*, Londres, MacMillan.
- GERSHUNY, J. (1982), "Social Innovation: change in the mode of provision of services", *Futures*, n.   34, 496-516.
- GERSHUNY, J. e MILES, I. (1983), *The new service economy. The transformation of employment in industrial society*, Londres, Frances Printer.
- GIL, A. C. (1999), *Métodos e técnicas de pesquisa social*, São Paulo, Editora Atlas.
- GILBERT, G. R. (1991), "Human resource management practices to improve quality: A case example of human resource management intervention in government", *Human Resource Management*, vol. 30, n.   2, 183-198.
- GINSBOURGER, F. e LANDRIEU, J. (coords.) (2000), *Une «autre nouvelle  conomie»? Services mutualis s, ville et proximit s*, Paris,  ditions de l'aube.
- GODDARD, J. B. (1975), *Office location in urban and regional development*, Oxford, Oxford University Press.
- GODDARD, J. B. e SMITE, I. J. (1978), "Changes in corporate control in the British urban system, 1972-1977", *Environmental and Planning A*, n.   10, 1073-1084.
- GOITIA, F. C. (2005), *Breve história do urbanismo*, Lisboa, Editorial Presença.
- GOMES, C. (2013), "Democracia, tribunais e a reforma do mapa judiciário: contributos para o debate", *Revista Julgar*, n.   20, 81-93.
- GOMES, C. e ARAÚJO, R. (coords.) (2012a), *Desafios   justiça de proximidade: os Julgados de Paz. Proposta do anteprojecto da Lei dos Julgados de Paz*, Coimbra, FDUAN e CES/OPJ.
- GOMES, C. e ARAÚJO, R. (coords.) (2012b), *Desafios   mudança do sistema judicial. Para uma nova geografia da justiça. Proposta do anteprojecto da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais da Jurisdição Comum*, Coimbra, FDUAN e CES/OPJ.
- GONÇALVES, P. (1999), *A concessão de serviços públicos (uma aplicação da técnica concessionária)*, Coimbra, Almedina.

- GORE, A. (1985), *Da burocracia à eficácia: Reinventar a administração pública*, Lisboa, Quezta Editores.
- GOSS, S. (2001), *Making local governance work*, Londres, MacMillan.
- GOTTMANN, J. (1961), *Megalopolis*, Maryland, University of Maryland – Institute for Urban Studies.
- GOTTMANN, J. (1983), *The coming of the transactional city*, Maryland, University of Maryland.
- GOUVEIA, C. (2007), “Cartografia dos recursos humanos na administração pública portuguesa” in MOZZICAFREDDO, J., SALIS GOMES, J. e BATISTA, J. S. (orgs.), *Interesse público, Estado e administração*, Oeiras, Celta Editores.
- GOVERNO DE PORTUGAL (2005), *Plano Tecnológico - Uma estratégia de crescimento com base no Conhecimento, Tecnologia e Inovação*, Lisboa, edição própria.
- GOVERNO DE PORTUGAL (2014), *Um Estado Melhor*, Lisboa, edição própria.
- GRARD, L. (2007), *L'Europe et les services publics, le retour de la loi*, Bordéus, Presses Universitaires Bordeaux.
- GREENFIELD, H. (1966), *Manpower and the growth of producer services*, Nova Iorque, Columbia University Press.
- GUZMÁN, C. A. (2001), *Análisis teórico de las implicaciones del modelo de nueva gestión pública en los sistemas de contabilidad de gestión*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela.
- HADDOCK, S. V. et al. (2012), *Social innovation and territorial development*, Surrey, Ashgate Publishing Limited.
- HALACHMI, A. e BOUCKAERT (eds.) (1996), *Organizational performance and measurement in the public sector: toward service, effort, and accomplishment reporting*, Londres, Praeger.
- HARRIS, C. D. e ULLMAN E. L., (1945) “The nature of cities”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n.º 242, 7-17.
- HARTLEY, J. (2005), “Innovation in governance and public services: past and present”, *Public Money & Management*, vol. 25, 27-34.
- HAYTER, R. (1997), *The dynamics of industrial locations. The factory, the firms and the productive system*, Chichester, J. Wiley and Sons.
- HEALEY, M. e ILBERY (1990), *Location & change – Perspectives on Economic Geography*, Oxford, Oxford University Press.
- HEGENBERG, L. (1976), *Explicações científicas: introdução à filosofia da ciência*, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- HELD, D. (1987), *Models of democracy*, Cambridge, Polity Press.
- HENRIQUES, E. B. (2000), *As indústrias culturais e o sector económico da cultura. Questões conceptuais e metodológicas*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos.
- HENRIQUES, E. B. (2003), *Cultura e território, das políticas às intervenções. Estudo geográfico do património histórico e da sua salvaguarda*, Lisboa, Universidade de Lisboa (tese de doutoramento).
- HEPWORTH, M. E. (1989), *Geography of information economy*, Londres, Balhaven Press.
- HILL, T. (1977), “On goods and services”, *Reviews of income and wealth*, 315-338.
- HIRSCHHORN, L. (1985), “Information technology and the new services game” in CASTELLS, M. (ed.), *High technology, space, and society*, Beverly Hills, Sage, 173–188.
- HOLLAND, J. (2006), “Studying complex adaptive systems”, *Jnl Syst Sci & Complexity*, vol. 19, 1-8.
- HOLMES, D. (2001), *eGov-eBusiness strategies for Government*, Finlândia, Nicholas Brealy Publishing.
- HOLT-JENSEN, A. (2010), *Geography – History and concepts*, Londres, SAGE.

- HOOD, C. (1995a), "Contemporary management", *Public Policy and Administration*, n. º 10(2), 104-117.
- HOOD, C. (1995b), "Emerging issues in Public Administration", *Public Administration*, vol. 73, 165-183.
- HOOD, C. (1996), "Exploring variations in Public Management Reform of the 1980's" in BERKKE, J. P. e TOONNEN, T. (eds.), *Civil Service Systems in comparative perspective*, Indianapolis, Indiana University Press, 269-287.
- HOOD, C. (2000), *The art of state: culture, rhetoric and public management*, Oxford, Clarendon Press.
- HOTELLING, H. (1929), "Stability in competition", *Economic Journal*, n. º 39, 41-57.
- HOYT, H. (1939), *The structure and growth of residential neighbourhoods in American cities*, Washington, Federal Housing Administration.
- ILLARIS, S. (1994), "La localisation des producteurs et utilisateurs de services" in BONAMY, J. e MAY, N. (coords.), *Services et mutations urbaines – Questionnements et perspectives*, Paris, Economica, 95-108.
- ILLERIS, S. (1989), *Services and regions in Europe*, Aldershot, Avebury.
- ILLERIS, S. (1991), "Location of services in a service society" in DANIELS, W. e MOULAERT, F. (eds.), *The changing geography of advanced producer services*, Londres, Belhaven Press, 91-107.
- ILLERIS, S. (1996), *The service economy: a geographical approach*, Chichester, John Wiley & Sons.
- INE (2003), *XIV Recenseamento Geral da População/IV Recenseamento Geral da Habitação – Dados comparativos 1991-2001* (CD-ROM), Lisboa, edição própria.
- INE (2004), *Sistema urbano: áreas de influência e marginalidade funcional*, Lisboa, edição própria.
- INE (2014), *Retrato Territorial Portugal 2011*, Lisboa, edição própria.
- INNERARITY, D. (2006), *O novo espaço público*, Lisboa, Teorema.
- JAMES, O. (2005), "The rise of regulation of the public sector in the United Kingdom", *Sociologie du travail*, n. º 47, 323-339.
- JAYET, H. (1994), "Services et espaces" in BONAMY, J. e MAY, N. (coords.), *Services et mutations urbaines – Questionnements et perspectives*, Paris, Economica, 35-54.
- KAHN, A. (1979), *Social policy and social services*, Nova Iorque, Random House.
- KASANKO, M. et al. (2006), "Are European cities becoming dispersed? A comparative analysis of 15 European urban areas", *Landscape and Urban Planning*, n. º 77, 111-130.
- KERANEN, K. (2011), *Making spatial decisions using GIS: A workbook*, Nova Iorque, Esri Press.
- KIMERLING, A. J. (2011), *Map use: Reading, analysis, interpretation*, Nova Iorque, Esri Press.
- KIRKPATRICK, I. e LÚCIO, M. (eds.) (1995), *The politics of quality in the public service*, Londres, Routledge.
- KLEIN, R. (2003), "Lessons for (and from) America", *American Journal of Public Health*, vol. 93, n. º 1, 61-63.
- KON, A. (1999), "Sobre as atividades de serviço: revendo conceitos e tipologias", *Revista de Economia Política*, vol. 19, n. º 2 (74), 64-83.
- KRUGMAN, P. (1991a), *Geography and Trade*, Cambridge, MIT Press.
- KRUGMAN, P. (1991b), "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, vol. 99, n. º 3, 483-499.
- KUEMMERLE, W. (1999), "Foreign direct investment in industrial research in pharmaceutical and electronics industries – results from a survey of multinational firms", *Research Policy*, n. º 28(2-3), 179-193.

- LACHUME, J.F., PAULIAT, H., BOITEAU, C. e DEFFIGIER, C. (2012), *Droit des services publics*, Paris, Lexis Nexis.
- LANGÉARD, E. (1991), "L'innovation des services" in CEDES, *Les services: nouvelles perspectives*, Paris, AFNOR.
- LANVIN, B. (1991), "Services and new industrial strategies: what is at stake for developing countries?" in DANIELS, P. W. e MOULAERT, F. (eds.), *The changing geography of advanced producer services*, Belhaven.
- LAVILLE, J. L. (dir.) (1992), *Les services de proximité en europe*, Paris, Syros.
- LAYNE, K. e LEE, J. (2001), "Developing fully functional e-government: A four stage model", *Government Information Quarterly*, n.º 18, 122-136.
- LE GRAND, J. (1982), *The strategy of equality: redistribution and the social services*, Londres, Allen & Unwin.
- LE GRAND, J. (2005), "Inequality, choice and public services" in GIDDENS, A. e DIAMONDS, P. (eds.), *The new egalitarianism*, Cambridge, Polity.
- LE GRAND, J. (2010), *A outra mão invisível - A oferta de serviços públicos em regime de concorrência*, Lisboa, Actual Editora.
- LE MASNE, P. (2007), *Les services publiques – approches économiques et enjeux sociaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- LESELLIER, J. N. (2009), *Les services à la personne: comment ça marche*, Paris, Liaisons.
- LEVITT, T. (1972), "Production-line approach to service", *Harvard Business Review*, 41-52.
- LIMA, L. C. (2011), *Administração escolar: Estudos*, Porto, Porto Editora.
- LIPIETZ, A. (1978), "La dimension régionale du développement", *Cahiers du CEPREMAP*, Paris, CEPREMAP.
- LONGLEY, P. et al. (2003), *Advanced spatial analyst: The CASA book of GIS*, Nova Iorque, Esri Press.
- LOPES, S. (2006), *Aplicação do Modelo Servqual na avaliação da qualidade do serviço*, Braga, Universidade do Minho (monografia).
- LÖSCH, A. (1954), *The Economics of location*, New Haven, Yale University Press.
- LOURENÇO, N. et al. (2006). *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna*, Relatório final - modelo e cenários, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.
- LOVELOCK, C. (1996), *Service marketing*, London, Prentice Hall.
- LOVELOCK, C. H. (1983), "Classifying services to gain strategic marketing insights", *Journal of Marketing*, vol. 47, 9-20.
- MACHLUP, F. (1962), *Production and distribution of knowledge in the United States*, Nova Jersey, Princeton University Press.
- MAGUIRE, D., BATTY, M. e GOODCHILD, M. (2005), *GIS, Spatial Analysis, and Modeling*, Nova Iorque, Esri Press.
- MALECKI, E. J. e MORISET, B. (2008), *The digital economy: business organization, production process and regional developments*, Abingdon, Routledge.
- MAMSFIELD, I. (1968), *The economics of technological change*, Nova Iorque, Norton.
- MARIOTTI, I. (2005), *Firm relocation and regional policy. A focus on Italy, the Netherlands and the United Kingdom*, Groningen, University of Groningen (tese de doutoramento).
- MARIOTTI, M. J. (coord.) (2006), *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, Paris, Conseil Économique e Social/République Française.
- MARQUES DA COSTA, N. (2007), *Mobilidade e transporte em áreas urbanas. O caso da Área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa, Universidade de Lisboa (tese de doutoramento).
- MARQUES, M. (2009), *Serviço público, que futuro?*, Coimbra, Almedina.

- MARQUES, M. (2013), "A crise e a reforma da regulação" in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, 235-244.
- MARQUES, R. (2005), *Regulação de serviços públicos*, Lisboa, Edições Sílabo.
- MARQUES, T. S. (1999), "Um território em mudança: padrões, tipologia urbana e dinâmicas", *Infogeo*, n.º 14, 21-42.
- MARQUES, T. S. (2003), "Dinâmicas territoriais e as relações urbano-rurais", *Revista da Faculdade de Letras: Geografia*, n.º XIX, 507-521, Porto, FLUP.
- MARQUES, T. S. (2004), *Portugal na transição do século – retratos e dinâmicas territoriais*, Lisboa, Edições Afrontamento.
- MARSHALL, J. N. (1981), *Business service activities in provincial conurbations. implications for regional economic development*, Newcastle, University of Newcastle.
- MARSHALL, J. N. et al. (1988), *Services and uneven development*, Oxford, University Press.
- MARSHALL, N. e WOOD, P. A. (1995), *Services and space: key aspects of urban and regional development*, Londres, Longman.
- MARTIM, R. (2012), "Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks", *Journal of Economic Geography*, vol. 12, 1-32.
- MARTINS, L. S. (2009), *A loja do cidadão de Aveiro e a reforma da administração pública*, Aveiro, Universidade de Aveiro (dissertação de mestrado).
- MATA, J. e ALVES, A. (2013), "O que dizem as estatísticas sobre a dimensão do Estado" in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, 47-74.
- MATHEU, M. (1995), *Services publics. Question d'avenir*, Paris, La documentation française.
- MAYÈRE, A. (1988), *Information et système productif: Essai d'analyse économique des fonctions et valeur de l'information*, Paris, Association Nationale de la Recherche et de la Technologie (tese de doutoramento).
- MAYO, M., KOESSL, G., SCOTT, M. e SLATER, I. (2014), *Access to Justice for Disadvantaged Communities*, Bristol, Policy Press.
- MCLAFFERTY, S. (1982), "Urban structure and geographical access to Public Services", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 72, n.º 3, 347-354.
- MENESES, F. J. (2010), *O Urban Sprawl em cidades portuguesas de média dimensão – Análise da década de 1991 a 2001*, Lisboa, Instituto Superior Técnico (dissertação de mestrado).
- MERENNE-SCHOUMAKER, B. (1996), *La localisation des services*, Paris, Nathan.
- MERENNE-SCHOUMAKER, B. (2008), *Géographie des services et des commerces*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- MESOGEA (2010), *Territorial quality standards in social services of general interest*, Messina, REVES.
- MILAKOVICH, M. E. (2011), *Digital Governance: New technologies for improving Public Service and participation*, Londres, Routledge.
- MINTZBERG, H. (1995), *Estrutura e dinâmica das organizações*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- MIRANDA, H. F. e SILVA, A. N. R. (2012), "Benchmarking sustainable urban mobility: the case of Curitiba, Brazil", *Transport Policy*, n.º 21, 141-151.
- MOHAN, J. (2003), "Geography and social policy: spatial divisions of welfare", *Progress in Human Geography*, vol. 27.3, 363-374.
- MOMIGLIANO, F. e SINISCALCO, D. (1982), "The growth of services employment: a reappraisal", *Banca Nazionale del Lavoro Quartely Review*, n.º 1982, 269-306.

- MONTEL-DUMONT, O. (coord.) (2007), *Les services publics*, Paris, La documentation Française.
- MOORE, M. H. (1995), *Creating public value: Strategic management in government*, Cambridge, Harvard University Press.
- MOREIRA, J. M., JALALI, C. e ALVES, A. A. (orgs.) (2008), *Estado, sociedade civil e administração pública – para um novo paradigma no serviço público*, Coimbra, Almedina.
- MOREIRA, P. (2007), *Liderança e cultura de redes em Portugal: casos de sucesso*, Lisboa, Livros horizonte.
- MOREIRA, P. e CORVELO, S. et al. (2002), *Cooperação inter-organizacional: das trajetórias às redes*, Lisboa, INOFOR.
- MORIN, E. (2008), *Introdução ao pensamento complexo*, Lisboa, Instituto Piaget.
- NEEDHAM, C. (2003), *Citizen-Consumers: new labour's marketplace democracy*, Londres, Prentice-Hall.
- NEUTENS, T. et al. (2012), "The relationship between opening hours and accessibility of public service delivery", *Journal of Transport Geography*, vol. 25, 128-140.
- NEVES, A. (2002), *Gestão da administração pública*, Cascais, Edições Pergaminho.
- NEWMAN, J. e CLARKE, J. (2009), *Publics, politics and power: Remaking the public in Public Services*, Londres, Sage.
- NOYELLE, T. (1985), *New technologies and services. Impacts on cities jobs*, Maryland, Institute of Urban Studies (University of Maryland).
- NOYELLE, T. (1987), *Beyond industrial dualism. Market and job segmentation in the new economy*, Boulder, West view press.
- NOYELLE, T. e STANBACK, T. (1984), *The economic transformation of American cities*, Nova Jersey, Rowman and Allanheld.
- NUNES, F. (2004a), "A apropriação das tecnologias da informação e da comunicação na sociedade portuguesa", *GeoCrítica - Scripta Nova.Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. VIII, n.º 170(40), 441-452.
- NUNES, F. (2004b), "Cartografar os territórios invisíveis do ciberespaço. A presença de Portugal nas redes globais de informação", *Estudos Geográficos. Revista Electrónica de Geografía*, n.º 2, 9-27.
- NUNES, F. (2006), "The Portuguese urban system: an opposition between its hierarchical organization in cyberspace vs. physical space", *Telematics and Informatics. An Interdisciplinary Journal on the Social Impacts of New Technologies*, n.º 23(2), 74-94.
- NUNES, G. (2010), *Policentrismo em Portugal: uma avaliação*, Porto, Universidade do Porto (dissertação de mestrado).
- NUNES, S. C. (1991), *Ensino superior português, diplomados e desenvolvimento regional: uma abordagem*, Lisboa, Universidade de Lisboa (dissertação de mestrado).
- OCED (2008), *Rethinking e-Government Services User-Centred Approches*, Paris, edição própria.
- OCED (2013), *Portugal: reforming the state to promote growth*, Paris, edição própria.
- OCHEL, W. e WEGNER, M. (1987), *Services economies in Europe*, Londres, Pinter Publishers.
- OECD (1996), *Putting citizens first: Portuguese experience in public management reform*, Paris, edição própria.
- OECD (2008), *Making life easy for citizens and business in Portugal administrative simplification and e-government*, Paris, edição própria.
- OECD (2009), *Rethinking e-government services – user-centred approaches*, Paris, edição própria.
- OECD (2011), *Assessing and monitoring rural-urban linkages in functional regions: A methodological framework*, Paris, edição própria.

- OECD (2011), *Together for better public services – partnering with citizens and civil society*, Paris, edição própria.
- OECD (2013), *Portugal: reforming the state to promote growth*, Paris, edição própria.
- OLIVEIRA, J. (2006), *As políticas de segurança e os modelos de policiamento: a emergência do policiamento de proximidade*, Coimbra, Almedina.
- OLIVEIRA, R. e TOMÉ, R. et al. (2012), “O papel das redes de base ecológica na coesão territorial em Portugal” in *IX CIER*, Lisboa, edição própria.
- ONGARO, E. (2009), *Public management reform and modernization – Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham, Edward Elgar.
- ORMBSY, T. et al. (2004), *Getting to know ArcGIS desktop*, Nova Iorque, Esri Press.
- OSBORN, D. e GAEBLER, T. (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public service. From school house to state house, city hall to pentagon*, Nova Iorque, Penguin Books.
- OSBORNE, S. e BROWN, L. (2005), *Managing change and innovation in Public Service organizations*, Nova Iorque, Routledge.
- OSBORNE, S. e BROWN, L. (2013), *Handbook of innovation in public services*, Cheltenham, Edward Elgar.
- PARR, J. (2004), “The polycentric urban region a closer inspection”, *Regional Studies*, vol. 38, n.º 3, 231-240.
- PARR, J. (2005), “Perspectives on the city-region”, *Regional Studies*, vol. 39, n.º 5, 555-566.
- PEETERS, D. et al. (2002) “Modèles opérationnels de localisation des équipements collectifs” in CLIQUET, G. e JOSSELIN, J. M. (eds.), *Stratégies de localisation des entreprises commerciales et industrielles : de nouvelles perspectives*, Bruxelas, De Boeck Université.
- PEREIRA, M. (2009), “Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s)” in *Prospectiva e Planeamento*, vol. 16, 77-102.
- PEREIRA, M. T. (1994), *Serviços e reestruturação produtiva*, Lisboa.
- PETERS, B. G. e FALK, M. (2008), *Politicians, bureaucrats and administrative reform*, Londres, Routledge.
- PETERS, G. (1995), *The politics of bureaucracy*, Londres, Longman Group.
- PETERS, G. (2000), “Policy instruments and public management bridging the gaps”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, n.º 1, 35-47.
- PIKE, A., RODRIGUEZ-POSE, A. e TOMANEY, J. (2006), *Local and regional development*, Oxon, Taylor & Francis.
- PINCH, S. (1989), “The restructuring thesis and the study of public services”, *Environmental and Planning A*, n.º 21, 905-921.
- PIRES, I. (1989), “Serviços de apoio à produção em Portugal, evolução e distribuição regional” in *Actas do V Congresso Ibérico de Geografia*, Leon, 501-511.
- PIRES, I. (2002), “Inovação e competitividade do tecido económico português: o papel dos serviços prestados às empresas”, *Geonova*, n.º 5, 11-50.
- POLÈSE, M. (1994), “Community economic development revisited: The preconditions for success”, in GALLAWAY, B. e HUDSON, J. (eds.), *Community Economic Development: Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Publishing.
- POLÈSE, M. (1998), *Economia urbana e regional: Lógica espacial das transformações económicas*, Coimbra, APDR.
- POLLITT, C. (1988), “Bringing consumers into performance measurement”, *Policy & Politics*, vol. 16, n.º 2, 77-87.

- POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*, Oxford, Basil Blackwell.
- POLLITT, C. (2011), *New Perspectives on Public Services: Place and technology*, Oxford, Oxford University Press.
- POLLITT, C. e BOUCKAERT, G. (eds.) (2004), *Public management reform: a comparative analyses*, Oxford, Oxford Press.
- PORAT, M. (1977), *Information economy – definition and measurement*, Washington, Office of Telecoms.
- PORTAS, N., DOMINGUES, A. e CABRAL, J. (2007), *Políticas urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- PORTAS, N., DOMINGUES, A. e CABRAL, J. (2011), *Políticas urbanas II – Transformações, regulação e projectos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- PORTUGALI, J. (2010), *Self-Organization and the City*, Londres, Springer.
- PORTUGALI, J. (2011), *Complexity, Cognition and the City*, Londres, Springer.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2006), *Simplex'06 – Programa*, Lisboa, edição própria.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2007), *Simplex'07 – Programa*, Lisboa, edição própria.
- QUEIRÓS, M. (2009), “Teorias da Complexidade: princípios para o Ordenamento do Território”, in BOSQUE SENDRA, J. e ESPINOSA, V. M. R. (eds.), *La Perspectiva Geográfica ante los Retos de la Sociedad y el Medio Ambiente en el Contexto Ibérico*, Madrid, Universidad de Alcalá, 87-103.
- RACHILINE, F. (1996), *Services publics, économie de marché*, Paris, Press de Sciences PO.
- RALLET, A. (1993), “Choix de proximité et process d’innovation technologique”, *Révue d’Économie Régionale*, n.º 3, 365-386.
- RAMOS, F. (2013), “Portugal tem Estado a mais?” in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, 301-304.
- RAMOS, T. B. (2005), *Course on Sustainable Development Indicators in Coastal Areas, Part I – Introduction and Methodologies*, Tavira, University of the Algarve, Faculty of Marine and Environmental Sciences.
- REICH, R. (1993), *O trabalho das nações*, Lisboa, Quezta Editores.
- REIS, A. (dir.) (2007), *Retrato de Portugal – Factos e Acontecimentos*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- RESER (1995), *Consultancy services networks in Europe*, Aix-en-Provence, Serdec Editions.
- RHODES, M. L. (2010), *Public management and complexity theory: Richer decision-making in Public Services*, Oxon, Routledge.
- RHODES, M. L. (2011), *Public Management and Complexity Theory: Richer Decision-Making in Public Services*, Oxon, Routledge.
- RHODES, M. L. e MACKECHNIE, G. (2003), “Understanding Public Service Systems: Is There a Role for Complex Adaptive Systems Theory?”, *Emergence*, vol. 5, 57-85.
- RICHARDS, C. (2006), *Action learning, leadership and organizational development in public services*, Nova Iorque, Routledge.
- ROBERT, F. (1994), *Microeconomia e Comportamento*, Lisboa, McGraw-Hill.
- ROCHA, J. (2012), *Sistemas complexos, modelação e geosimulação da evolução de padrões de uso e ocupação do solo*, Lisboa, Universidade de Lisboa (tese de doutoramento).
- ROCHA, J. A. O. (2000), *Gestão pública e modernização administrativa*, Braga, Universidade de Braga (tese de doutoramento).
- ROCHEFORT, M. (1976), *Les activités tertiaire: leur rôle dans l’organisation de l’espace. Tome I. Formes de relations entre*



- activités tertiaires e l'organizaçã o de l'espace*, Paris, CDU/SEDES.
- RODRIGUES, C. (2011), *Governança de organizações públicas em Portugal: A emergência de modelos diferenciados*, Mangualde, Edições Pedagogo.
- RODRIGUES, M. F. (2014), "A Universidade de Aveiro e as telecomunicações: efeitos de uma parceria no tecido empresarial" in APDR (org.), *Atas - Redes de ensino superior: contributos e novos desafios para a economia e para a sociedade*, Évora, edição própria, 77-57.
- RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.) (2013), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina.
- ROQUE AMARO, R. (1997), *Serviços de proximidade em Portugal. Principais tendências e características – uma primeira avaliação*, Lisboa, Ministério para a Qualificação e o Emprego.
- ROUSSEL, V. (1997), "La politique des services publics dans l'espace rural : du discours aux pratiques", *Économie rurale*, n. ° 238, 28-32.
- ROUSSET-DESCHAMPS, M. (1984), "Processus d'internalisation et d'externalisation des activités de service dans les entreprises industrielles en France", *Hommes et Terres du Nord*, n. ° 1, 17-23.
- SALIGNY, L. et al. (s/ data), *Models and tools for territorial dynamic studies*.
- SAMUELSON, P. e NORDHAUS, W. (2005), *Economia*, Lisboa, McGraw-Hill.
- SANTANA, P. (1993), *Acessibilidade e utilização dos serviços de saúde*, Coimbra, Comissão Coordenadora da Região Centro.
- SANTANA, P. (2004), *Saúde, território e sociedade. Contributo para uma geografia da saúde*, Coimbra, Coleção Textos Pedagógicos e Didáticos, Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.
- SANTANA, P. (2005), *Geografias da saúde e do desenvolvimento. Evolução e tendências em Portugal*, Coimbra, Edições Almedina.
- SANTANA, P. (coord.) (2007), *A cidade e a saúde*, Coimbra, Edições Almedina.
- SANTIAGO, A. (2011), *Modernizar a administração pública: um modelo de gestão por objectivos*, Aveiro, Universidade de Aveiro (dissertação de mestrado).
- SANTINHA, G. (2014), *Serviços de interesse geral e coesão territorial: o caso da Saúde*, Aveiro, Universidade de Aveiro (tese de doutoramento).
- SANTOS, A. (1999), *O estado e a ordem pública: as instituições militares portuguesas*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- SANTOS, B. S. (1990), *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento.
- SANTOS, B. S. e GOMES, C. (2007), "Geografia e Democracia para uma Nova Justiça", *Revista Julgar*, n.º 2, 109-128.
- SASSEN, S. (1991), *The global city: New York, Tokyo, London*, Princeton, Princeton University Press.
- SCHEDLER, K. e PROELLER, I. (2002), "The new public management: a perspective from mainland Europe" in McLAUGHLIN, K., OSBORNE, S. e FERLIE, E. (eds.), *New public management: current trends and future prospects*, Londres, Routledge, 163-180.
- SCHEINDER, S. (2004), "A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas", *Sociologias*, Porto Alegre, n. ° 11, 88-125.
- SCOOT, A. (1983), "Location and linkage systems: a survey and reassessment", *Annals of Regional Science*, n. ° 17, 1-17.
- SCOOT, A. (1988), *New industrial spaces*, Londres, Pion.
- SCOTT, A. (2000), *The cultural economy of the cities*, SAGE, Londres.
- SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (2011), *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) - Relatório de Execução*, Lisboa, edição própria.

- SECRETARIA DE ESTADO DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (2010), *Simplex'10 – Programa*, Lisboa, edição própria.
- SILVA PENEDA, J. (2013), “Um Estado pode ser forte, sem ser enorme” in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, 97-105.
- SILVA, E. L. (2001), *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*, Florianópolis, Laboratório de Ensino a Distância da UFSC.
- SILVESTRE, H. C. (2010), *Gestão pública – modelos de prestação nos serviços públicos*, Lisboa, Escolar Editora.
- SIMMONS, R., POWELL, M. e GREENER, I. (coords.) (2009), *The consumer in public services: choice, values and difference*, Londres, Policy Pres.
- SIMÕES, F. (1999), “Serviços de proximidade – desenvolvimento em contexto metropolitano”, *Sociedade e Trabalho*, n.º 5, 91-101.
- SIMÕES, J. (1989), *Saúde: o território e as desigualdades*, Lisboa, Universidade de Lisboa (tese de doutoramento).
- SINISCALCO (1985), “Emploies dans le secteur des services et changement structurel” in DE BANDT, J. (coord.), *Les services dans les sociétés industrielles*, Paris, Economica, 83-105.
- SMITH, A. (1776), *An inquiry into the nature cause of the wealth of nations*, Londres, W. Strahan and T. Cadell.
- SMITH, A. (1923), “An unpublished letter of Smith”, *The economic journal*, vol. 33, n.º 131, 427-428.
- SMITH, M. P. (2005), *States of Liberalization: Redefining the Public Sector in Integrated Europe*, Nova Iorque, SUNY Press.
- SMITH, R. (2003), “Focusing on public value: Something new and something old”, *Australian Journal of Public Administration*, n.º 63(4), 68-79.
- STAITE, C. (2012), *Making sense of the future: can we develop a new model for public services?*, Birmingham, University of Birmingham (paper para discussão).
- STANBACK, T. (1979), *Understanding the services economy – employment, productivity and location*, Londres, The John Hopkins University Press.
- STANBACK, T. e NOYELLE, T. (1988), “Productivity in services: a valid measure of economic performance?” in QUINN, J. B., *Technology in services: policies for growth, trade and employment*, Nova Iorque, National Academic Press.
- STANBACK, T. M. et al. (1981), *Services: the new economy*, Nova Jérsei, Totowa.
- STIGLER, G. (1956), *Trends in employment in the service industry*, Princeton, Princeton University Press.
- STOFAES, C. (1995), *Services publics – questions d’avenir*, Paris, Editions Odile Jacob.
- STOKER, G. (2008), “Gestão do valor público: A Administração Pública orientada pela missão” in MOREIRA, J. M., JALALI, C. e ALVES, A. A. (2008), *Estado, sociedade civil e administração pública – para um novo paradigma no serviço público*, Coimbra, Almedina, 25-48.
- SYMON, P. e WALKER, R. (1995), “A consumer perspective on performance indicators”, *Environmental and planning C: government and policy*, vol. 13, n.º 2, 195-213.
- TAYLOR, G. (1999), *State Regulation and the politics of public service*, Londres, Routledge.
- TÉBOUL, J. (2002), *Le temps des services*, Paris, Editions d’Organisation.
- TEIGÃO DOS SANTOS, F. (2009), “Territórios resilientes enquanto orientação de planeamento”, *Prospectiva e Planeamento*, vol. 20, 13-28.
- TEISMAN, G., BUUREN, A. e GERRITS, L. M. (coords.) (2009), *Managing complex governance systems*, Oxon, Routledge.
- TEIXEIRA, J. A. (1988), *Emprego nos serviços e polarização inter-regional em Portugal*,

- Lisboa, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional.
- TEIXEIRA, J. A. (2006), "Os serviços" in MEDEIROS, C. A. (dir.), *Geografia de Portugal – Actividades económicas e espaço geográfico* (volume 3), Lisboa, Círculo de Leitores, 231-263.
- TEIXEIRA, J. A. e PIRES, I. (2001), "Integração de mercados e internacionalização: estratégias empresariais no comércio e serviços em Portugal", *Geoinova*, n.º 3, 129-162.
- TEODORO, A. (2003), *Globalização e educação. Políticas educacionais e novos modos de governação*, Porto, Edições Afrontamento.
- THOMAZ, M. F. (2009), "Ensino, tecnologia e ciência em Aveiro cidade: 1759-2009." in NEVES, A. e FERREIRA, D. B. (eds.), *História de Aveiro: sínteses e perspectivas*, Aveiro, Câmara Municipal de Aveiro, 261-273.
- THORNGREN, B. (1970), "How do contact systems affect regional development", *Environmental and Planning*, n.º 2, 409-427.
- THRIFT, N. e OLDS, K. (1996), "Refiguring the economic in economic geography", *Progress in Human Geography*, n.º 20, 311-337.
- TINHOLT, D. (2013), *Public services online 'Digital by default or by detour?' – Assessing user centric eGovernment performance in Europe – eGovernment benchmark 2012*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- TOMÉ, R. (2011), *Comércio e serviços em áreas urbanas de génese ilegal – o caso da Quinta do Conde*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa (dissertação de mestrado).
- TOMÉ, R. (2012), "A evolução da produção, da distribuição e da utilização dos serviços à população" in ROYÉ, D. et al. (coord.), *XIII Coloquio Ibérico de Geografía - Respuestas de la Geografía Ibérica a la crisis actual*, Santiago de Compostela, Unidixital, 1837-1841.
- TOMÉ, R. (2013a), "Lojas do Cidadão: do formato do centro comercial de serviços aos pontos de atendimento integrados. Que perspectivas de evolução?" in APG, *IX Congresso da Geografia Portuguesa*, Évora, edição própria, 601-606.
- TOMÉ, R. (2013b), "Podem os Sistemas Complexos Adaptativos ajudar a geografia a compreender a evolução da oferta e procura dos serviços públicos e das políticas e estratégias territoriais que lhe são inerentes?" in APG, *IX Congresso da Geografia Portuguesa*, Évora, edição própria, 880-887.
- TOMÉ, R. (2014a), "Dinâmicas territoriais de Portugal Continental em 2011: método e proposta de classificação do território" in APG, *XIV Colóquio Ibérico de Geografia*, Guimarães, edição própria, 1705-1710.
- TOMÉ, R. (2014b), "Os (diferentes) territórios de Portugal Continental e os seus desafios na reorganização dos serviços públicos" in APG, *XIV Colóquio Ibérico de Geografia*, Guimarães, edição própria, 2534-2539.
- TOMÉ, R. (2014c), "Comércio e serviços em áreas urbanas de génese ilegal: o caso da Quinta do Conde", *Revista Finisterra*, n.º 49 (97), 67-85.
- TOMÉ, R. (2015), "Serviços públicos em diferentes contextos territoriais: relações entre sistemas urbanos" in APG (org.), *X Congresso da Geografia portuguesa*, Lisboa, 809-814.
- TOMÉ, R. e OLIVEIRA, R. (2012), "Dinâmicas territoriais recentes em Portugal: da modelação geográfica à revisão das políticas públicas" in ROYÉ, D. et al. (coord.), *XIII Coloquio Ibérico de Geografía - Respuestas de la Geografía Ibérica a la crisis actual*, Santiago de Compostela, Unidixital, 444-452.
- TOMÉ, R. e TEIXEIRA, J. A. (2013), "Can Geography and Complex Adaptive Systems help us understand the new dynamics and challenges in public services? The Portuguese one-stop-government shops case" in RESER (org.), *RESER Conference*, Aix-en-Provence, edição própria.

- TOMÉ, R. e TEIXEIRA, J. A. (2014a), “Dos pontos físicos à oferta de serviços públicos na internet: reflexões em torno da reforma e modernização da administração pública em Portugal e os seus impactos nos territórios” in APG, *XIV Colóquio Ibérico de Geografia*, Guimarães, edição própria, 823-828.
- TOMÉ, R. e TEIXEIRA, J. A. (2014b), “Portuguese public services: past experiences and new trends in management”, São Petersburgo, ERSA Conference.
- TOMÉ, R. e TEIXEIRA, J. A. (2015), “Governança e governança dos serviços públicos em Portugal: das práticas do passado aos desafios contemporâneos” in APG (org.), *X Congresso da Geografia portuguesa*, Lisboa, 803-808.
- TORRE, A. e BEURET, J. E. (2012), *Proximités territoriales*, Paris, Economica.
- TORRES, L. e PINA, V. (2002), “Delivering Public Services – Mechanisms and consequences: Changes in public service delivery in the EU Countries”, *Public Money & Management*, vol. 22.4, 41-48.
- TOSCANO, S. (2013), “O Estado social no contexto de mudança?” in RODRIGUES, M. L. e ADÃO E SILVA, P. (orgs.), *Políticas públicas para a reforma do Estado*, Lisboa, Almedina, 305-314.
- TOURAINE, A. (1969), *La société post-industrielle*, Paris, Éditions Denoel.
- TRULLÉN, J. e BOIX, R. (2001), “Economia della conoscenza e reti di città: Città creative nell’era della conoscenza”, *Sviluppo Locale*, vol. 8, n.º 18, 1-21.
- UMBELINO, J. (1999), *Lazer e território*, Lisboa, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Territorial.
- URRY, J. (1986), “Some spatial aspects of services”, *Environment and Planning d. society and space*, n.º 5, 5-26.
- UYARRA, E. (2008), *The impact of universities on regional innovation: A critique and policy implications*, Manchester, Manchester Business School (working paper).
- VARELA, R. (2012), *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*, Lisboa, Bertrand Editora.
- VARELA, R. (2015), *Para Onde Vai Portugal?*, Lisboa, Bertrand Editora.
- VASCONCELOS, S. P. (2009), *Decisões estratégicas de localização: uma análise para as principais redes de supermercados de Juiz de Fora*, Juiz de Fora, edição própria.
- VON THÜNEN, J. H. (1826), *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landschaft und Nationalökonomie*, traduzido por WARTENBERG, C.M. (1966) *Von Thünen’s Isolated State*, Oxford, Pergamon Press.
- WACKERMANN, G. (1997), *La civilisation des services*, Paris, Ellipses.
- WALKER, R. A. (1985), “Is there a Service Economy? The changing capitalist division of labor”, *Science & Society*, vol. XLIX, n.º 1, 42-83.
- WALSH, K. (1989), *Marketing in local government*, Londres, Longman.
- WANDL, A. (2010). *Territories In Between: A comparative permeability study of two European regions between urban and rural – local and global*, Delft, Delft University of Technology (dissertação de mestrado).
- WANDL, D. I. A. (2014), “Beyond urban–rural classifications: Characterising and mapping territories-in-between across Europe”, *Landscape and Urban Planning*, n.º 130, 50–63.
- WARIN, P. (1997), *Quelle modernisation des services publics?*, Paris, La découverte.
- WEGENER, M. (1995), “Accessibility and Development Impacts” in BANISTER, D. (ed.), *Transport and Urban Development*, Londres, E & FN Spon, 157-161.
- WILLIAMS, A. M. et al. (2012), “Human mobility in functional urban regions: understanding the diversity of mobilities”, *International Review of Sociology*, vol. 22, n.º 2, 191-209.
- WINDRUM, P. e KOCH, P. (2008), *Innovation in public sector services – entrepreneurship*,

*creativity and management*, Cheltenham, Edward Elgar.

WINGO, L. (1962), *Transportation and urban and land*, Washington, Resources for the Future.

WOLLMANN, H. (2003), *Evaluation in public-sector reform - concepts and practice in international perspective*, Cheltenham, Edward Elgar.

WOLLMANN, H. e MARCOU, G. (2010), *The provision of public services in Europe - between state, local government and market*, Cheltenham, Edward Elgar.

#### **Sites da internet consultados:**

Constituição da República Portuguesa – <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> / [última consulta em: 2012/01/27]

Governo da República Portuguesa (Programas dos I-XIX Governos Constitucionais) – <http://www.portugal.gov.pt/> [última consulta em: 2012/03/06]

Infraestruturas de Portugal – <http://www.infraestruturasdeportugal.pt/> [última consulta em: 2015/07/08]

Julgados de Paz – <http://www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt/> [última consulta em: 2015/02/15]

Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica (vulgarmente designado de Memorando de Entendimento da Troika) – [http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf) [última consulta em: 2013/01/04]

Ministério da Justiça – <http://www.citius.mj.pt/Portal/MapaJustica.aspx/> [última consulta em: 2015/02/15]

PDS – <https://servicos.min-saude.pt/utente/> [última consulta em: 2015/07/22]

PO CI – <http://www.poci-compete2020.pt/> [última consulta em: 2015/06/28]

Portal da Saúde – <http://www.portaldasaude.pt/portal/> [última consulta em: 2015/02/15]

Portal do PorData – <http://www.pordata.pt/> [última consulta em: 2015/09/15]

Portal Queixas Eletrónicas – <https://queixaselectronicas.mai.gov.pt/> [última consulta em: 2015/07/22]

Dados.Gov – <http://www.dados.gov.pt/> [última consulta em: 2012/09/17]

ACSS– <http://www.acss.min-saude.pt/> [última consulta em: 2015/02/15]

AT – [www.portaldasfinancas.gov.pt/](http://www.portaldasfinancas.gov.pt/) [última consulta em: 2015/02/15]

DGES – em <http://www.dges.mctes.pt/> [última consulta em: 2015/02/15]

DGEEC – <http://www.dgeec.mec.pt/> [última consulta em: 2015/02/15]

GNR – <http://www.gnr.pt/> [última consulta em: 2015/02/15]

IRN – <http://www.irn.mj.pt/> [última consulta em: 2015/02/15]

ISS – <http://www4.seg-social.pt/> [última consulta em: 2015/02/15]

PSP – <http://www.psp.pt/> [última consulta em: 2015/02/15]

REFER – <http://www.refer.pt/> [última consulta em: 2015/07/08]

Portal do INE – <https://www.ine.pt/> [última consulta em: 2015/09/15]

AMA – <http://www.ama.pt/> [última consulta em: 2015/09/13]

#### **Outra fonte:**

Jornal Público, de 4 de janeiro de 2014: “Escolas primárias encerradas desde 2005: O que são hoje?”



## H. ANEXOS

Quadro H-1 – Tabela de correspondência entre as designações oficiais e as adotadas no inquérito à população.

DESIGNAÇÕES OFICIAIS	NOMENCLATURA ADOTADA NO INQUÉRITO À POPULAÇÃO
<b>EDUCAÇÃO</b>	
<i>Ensino Pré-escolar</i>	<i>Ensino Pré-escolar</i>
<i>Ensino Escolar – Básico</i>	<i>Ensino Básico (1.º Ciclo)</i> <i>Ensino Básico (2.º ou 3.º Ciclo)</i>
<i>Ensino Escolar – Secundário</i>	<i>Ensino Secundário</i>
<i>Ensino Escolar – Superior</i>	<i>Ensino Superior</i>
<i>Ensino Extraescolar</i>	<i>Abordado complementarmente, sem um termo explícito</i>
<b>SAÚDE</b>	
<i>Cuidados primários</i>	<i>Serviços de Saúde de Proximidade (p.e., Centro de Saúde)</i>
<i>Cuidados continuados e integrados</i>	<i>Serviços de Saúde Regional (p.e., Hospital Regional)</i> <i>Serviços de Saúde Altamente Especializados (p.e., IPO)</i>
<i>Cuidados hospitalares</i>	<i>Abordados complementarmente, sem um termo explícito</i>
<i>Serviços convencionados</i>	
<b>EVENTOS DE VIDA</b>	
<i>AT</i>	<i>Finanças</i>
<i>ISS</i>	<i>Segurança Social</i>
<i>IRN – Cons. Reg. Civil</i>	
<i>IRN – Cons. Reg. Predial</i>	<i>Serviços de Conservatórias</i>
<i>IRN – Cons. Reg. Comercial</i>	
<i>IRN – Cons. Reg. de Veículos</i>	
<i>Lojas do Cidadão</i>	<i>Abordados como formato</i>
<b>DEFESA E SEGURANÇA</b>	
<i>GNR</i>	<i>GNR</i>
<i>PSP</i>	<i>PSP</i>
<b>JUSTIÇA</b>	
<i>Tribunal</i>	<i>Tribunal</i>
<i>Julgados de Paz</i>	<i>Julgados de Paz</i>

Elaboração própria.

Figura H-1 – Formulário do inquérito à população.

## SERVIÇOS PÚBLICOS EM DIFERENTES CONTEXTOS TERRITORIAIS

Este inquérito surge no âmbito de uma investigação doutoral em Geografia e Planeamento Territorial, na Universidade Nova de Lisboa, e tem como principal objetivo conhecer a utilização e a perceção dos utilizadores residentes em 16 concelhos de Portugal continental sobre vários serviços públicos,

O tempo estimado para a conclusão deste inquérito é de 10-15 minutos.

### A. DADOS DE ENQUADRAMENTO

1. Concelho de Residência

---

2. Freguesia de Residência (em vigor em 2011)

---

3. Há quanto tempo reside neste concelho?

- ☐ Menos de 2 anos
- ☐ Entre 2 e 4 anos
- ☐ Entre 5 e 9 anos
- ☐ Entre 10 e 19 anos
- ☐ 20 ou mais anos

4. Concelho onde Trabalha/Estuda

---

5. Há quanto tempo trabalha/estuda neste concelho?

- ☐ Menos de 2 anos
- ☐ Entre 2 e 4 anos
- ☐ Entre 5 e 9 anos
- ☐ 10 ou mais anos
- ☐ Não se aplica

6. Que meio(s) de transporte utiliza habitualmente para se deslocar entre os locais de residência e de trabalho/estudo?

- ☐ Automóvel (condutor)
- ☐ Automóvel (passageiro)
- ☐ Comboio
- ☐ Metro
- ☐ Autocarro
- ☐ Bicicleta
- ☐ Pedestre
- ☐ Não se aplica
- ☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

7. Em média, quanto tempo demora entre o local de residência e o seu local de trabalho/estudo (apenas num sentido)?

- ☐ 5 minutos ou menos
- ☐ Entre 6 e 15 minutos
- ☐ Entre 16 e 30 minutos
- ☐ Entre 31 e 60 minutos
- ☐ 61 ou mais minutos
- ☐ Não se aplica



## B. SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO

8. O inquirido ou algum dos elementos do seu agregado familiar utiliza o sistema de educação público, na qualidade de aluno?

- ☐ Sim
- ☐ Não, porque preferimos o sistema de educação privado → *Responder à questão 9 e, em seguida, passar para a questão 17.*
- ☐ Não, porque não há elementos em idade escolar → *Responder à questão 9 e, em seguida, passar para a questão 18*

9. É expetável que o seu agregado familiar venha a utilizar nos próximos 3 anos serviços de educação?

- ☐ Sim, no setor público
- ☐ Sim, no setor privado
- ☐ Sim, em ambos os setores (público e privado)
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

10. Número de elementos do seu agregado familiar que estudam no serviço público de educação, por nível de escolaridade.

	0	1	2	3	4+
<i>Ens. Pré-escolar</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Básico (1.º Ciclo)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Básico (2.º ou 3.º Ciclo)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Secundário</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Superior</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Onde se localiza(m) o(s) estabelecimento(s) público(s) de educação que utiliza(m)?

	NA	FR	CR	CT	OC
<i>Ens. Pré-escolar</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Básico (1.º Ciclo)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Básico (2.º ou 3.º Ciclo)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Secundário</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Superior</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; FR – No concelho e na freguesia de residência; CR – No concelho de residência, mas noutra freguesia; CT – No concelho onde o estudante ou o encarregado de educação trabalha (se diferente do concelho de residência); OC – Noutro concelho (diferente do concelho de residência e de trabalho).

12. Em média, quanto tempo os elementos do seu agregado familiar demoram da sua residência habitual ao(s) estabelecimento(s) público(s) de ensino que frequenta(m)?

	NA	≤5	6-15	16-30	31-60	61+
<i>Ens. Pré-escolar</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Básico (1.º Ciclo)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Básico (2.º ou 3.º Ciclo)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Secundário</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ens. Superior</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; ≤5 – 5 minutos ou menos; 6-15 – Entre 6 e 15 minutos; 16-30 – Entre 16 de 30 minutos; 31-60 – Entre 31 e 60 Minutos; 61+ – 61 ou mais minutos.

13. Porque optou por estes estabelecimentos de ensino público? Selecione, no máximo, 3 opções.

- ☐ Qualidade do ensino
- ☐ Falta de alternativas no concelho de residência
- ☐ Falta de alternativas nos concelhos limítrofes
- ☐ Proximidade ao local de residência
- ☐ Proximidade a familiares (p.e., avós)
- ☐ Proximidade ao local de trabalho dos pais
- ☐ Localização da escola no percurso casa-trabalho de um dos pais
- ☐ Bons acessos através de transporte público
- ☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

14. No seu agregado familiar utilizam outros serviços na área da educação prestados pelo setor privado (p.e., atividades de tempos livres e explicações)?

- ☐ Sim
- ☐ Não

15. Se respondeu *Sim* à questão anterior, refira o tipo de serviços.

---

16. Em termos gerais, numa escala de 1 (Pouco Satisfeito) a 6 (Muito Satisfeito), como classifica o seu grau de satisfação com os serviços públicos de educação? → Em seguida, passar para a questão 18

	NA	1	2	3	4	5	6
Ens. Pré-escolar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ens. Básico (1.º Ciclo)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ens. Básico (2.º ou 3.º Ciclo)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ens. Secundário	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ens. Superior	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica.

17. Porque optou pelo sistema de educação privado? Selecione, no máximo, 3 opções.

- ☐ Perceção da existência de maior qualidade do ensino privado
- ☐ Maior complementaridade entre as atividades letivas e as atividades extracurriculares
- ☐ Maior facilidade em conciliar horários com o trabalho dos pais
- ☐ Proximidade geográfica do estabelecimento de ensino ao local de residência
- ☐ Proximidade geográfica do estabelecimento de ensino ao local de trabalho
- ☐ Ausência de escolas públicas junto da área de residência e/ou de trabalho
- ☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

### C. SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

18. O inquirido ou algum elemento do seu agregado familiar utilizou nos últimos 2 anos o Sistema Nacional de Saúde?

- ☐ Sim
- ☐ Não, porque preferimos o sistema de saúde privado → Responder à questão 31
- ☐ Não, porque não houve necessidade de recorrer a serviços de saúde → Responder à questão 32

19. O seu agregado familiar tem um médico de família atribuído?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

20. Se respondeu *Sim* à questão anterior, indique quando foi a sua última visita ao médico de família?

- ☐ Menos de 1 ano
- ☐ Entre 1 e 3 anos
- ☐ Entre 3 e 5 anos
- ☐ 5 ou mais anos

21. É expetável que o seu agregado familiar venha a utilizar nos próximos 3 anos serviços de saúde?

- ☐ Sim, no setor público
- ☐ Sim, no setor privado
- ☐ Sim, em ambos os setores (público e privado)
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

22. Selecione os serviços públicos de saúde que utilizaram e com que frequência média.

	N	R	P	F	MF
Serv. de proximidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serv. regional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serv. altamente especializados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

N – Nenhum; R – Rara (1 vez por semana); P – Pontual (2 ou 3 vezes por ano); F – Frequente (1 vez por mês); MF – Muito Frequente (1 ou mais vezes por mês).

23. O que levou a recorrer aos serviços públicos de saúde?

- ☐ Consulta médica agendada (medicina geral)
- ☐ Consulta médica agendada (especialidade)
- ☐ Situação médica de urgência
- ☐ Serviço de enfermagem
- ☐ Obtenção de receitas médicas
- ☐ Vacinação ou administração de medicação
- ☐ Realização de exames
- ☐ Cirurgia ou operação
- ☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

24. Onde se localiza(m) o(s) estabelecimento(s) público(s) de saúde que utiliza(m)?

	NA	FR	CR	CT	OC
Serv. de proximidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serv. regional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serv. altamente especializados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; FR – No concelho e na freguesia de residência; CR – No concelho de residência, mas noutra freguesia; CT – No concelho onde trabalha/estuda (se diferente do concelho de residência); OC – Noutro concelho (diferente do concelho de residência e de trabalho).

25. Em média, quanto tempo os elementos do seu agregado familiar demoram da sua residência habitual ao(s) estabelecimento(s) públicos de saúde que frequenta(m)?

	NA	≤5	6-15	16-30	31-60	61+
Serv. de proximidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serv. regional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serv. altamente especializados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; ≤5 – 5 minutos ou menos; 6-15 – Entre 6 e 15 minutos; 16-30 – Entre 16 de 30 minutos; 31-60 – Entre 31 e 60 Minutos; 61+ – 61 ou mais minutos.

26. Antes de se deslocar a um estabelecimento público de saúde, utiliza(m) previamente o serviço de apoio telefónico “Saúde 24”?

- ☐ Sim, utilizo sempre
- ☐ Sim, utilizo às vezes
- ☐ Não, apesar de conhecer o serviço
- ☐ Não, não conheço esse serviço

27. Qual a sua perceção sobre a utilidade do serviço de apoio telefónico “Saúde 24”? Selecione, no máximo, 3 opções.

- ☐ Presta serviços de aconselhamento de saúde para casos de reduzida gravidade
- ☐ Faz a triagem de casos de saúde de moderada ou de grande gravidade, endereçando-os para a unidade de saúde mais indicada
- ☐ Permite descongestionar os serviços de saúde de atendimento presencial, para serviços de saúde de menor gravidade
- ☐ Serviço complexo e burocrático, devido ao número de questões colocadas ao longo de todo o processo
- ☐ Gerador de erros de diagnóstico de estados de saúde
- ☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

28. No seu agregado familiar utilizam outros serviços na área da saúde prestados pelo setor privado (p.e., atividades de tempos livres e explicações)?

- ☐ Sim
- ☐ Não

29. Se respondeu *Sim* à questão anterior, refira o tipo de serviços.

\_\_\_\_\_

30. Em termos gerais, numa escala de 1 (Pouco Satisfeito) a 6 (Muito Satisfeito), como classifica o seu grau de satisfação com os serviços públicos de saúde? → Em seguida, passar para a questão 32

	NA	1	2	3	4	5	6
Serv. de proximidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serv. regional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serv. altamente especializados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica.

31. Porque opta pelo sistema de saúde privado? Selecione, no máximo, 3 opções.

- ☐ Rapidez na marcação da consulta
- ☐ Rapidez no atendimento
- ☐ Qualidade do serviço
- ☐ Relação qualidade/preço
- ☐ Recurso a médico ou a especialidade de referência
- ☐ O estabelecimento tem acordo com a ADSE ou outro subsistema de saúde
- ☐ Proximidade geográfica do estabelecimento ao local de residência
- ☐ Proximidade geográfica do estabelecimento ao local de trabalho
- ☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

#### D. SERVIÇOS PÚBLICOS RELACIONADOS COM EVENTOS DE VIDA

32. O inquirido ou algum elemento do seu agregado familiar utilizou nos últimos 2 anos serviços relacionados com eventos de vida (isto é, Finanças, Segurança Social e/ou Serviços de Conservatórias)?

- ☐ Sim
- ☐ Não → Responder à questão 33 e, em seguida, passar para a questão 41

33. É expetável que o seu agregado familiar venha a utilizar nos próximos 3 anos serviços relacionados com os eventos de vida?

- ☐ Sim, diretamente no setor público
- ☐ Sim, através de intermediários no setor privado
- ☐ Sim, em ambos os setores (público e privado)
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

34. Selecione os serviços públicos relacionados com os eventos de vida que utilizaram e com que frequência média.

	N	R	P	F	MF
<i>Finanças</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Segurança Social</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serviços de Conservatórias</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

N – Nenhum; R – Rara (1 vez por semana); P – Pontual (2 ou 3 vezes por ano); F – Frequente (1 vez por mês); MF – Muito Frequente (1 ou mais vezes por mês).

35. Qual o formato que utiliza predominantemente para cada tipo de serviço?

	NA	RE	LC	EC	PO
<i>Finanças</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Segurança Social</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serviços de Conservatórias</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; RE – Repartição Especializada; LC – Loja do Cidadão; EC – Espaço do Cidadão; PO – Portal Online.

36. Onde se localiza(m) o(s) estabelecimento(s) público(s) relacionado(s) com os eventos de vida que utiliza(m)?

	NA	FR	CR	CT	OC
<i>Finanças</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Segurança Social</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serviços de Conservatórias</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; FR – No concelho e na freguesia de residência; CR – No concelho de residência, mas noutra freguesia; CT – No concelho onde trabalha/estuda (se diferente do concelho de residência); OC – Noutro concelho (diferente do concelho de residência e de trabalho).

37. Em média, quanto tempo os elementos do seu agregado familiar demoram da sua residência habitual ao(s) estabelecimento(s) públicos relacionados com os eventos de vida que frequenta(m)?

	NA	≤5	6-15	16-30	31-60	61+
<i>Finanças</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Segurança Social</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serviços de Conservatórias</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; ≤5 – 5 minutos ou menos; 6-15 – Entre 6 e 15 minutos; 16-30 – Entre 16 de 30 minutos; 31-60 – Entre 31 e 60 Minutos; 61+ – 61 ou mais minutos.

38. No seu agregado familiar utilizam outros serviços na área dos eventos de vida prestados pelo setor privado (p.e., agências especializadas/intermediárias)?

- ☐ Sim  
☐ Não

39. Se respondeu *Sim* à questão anterior, refira o tipo de serviços.

40. Em termos gerais, numa escala de 1 (Pouco Satisfeito) a 6 (Muito Satisfeito), como classifica o seu grau de satisfação com os serviços públicos relacionados com os eventos de vida?

	NA	1	2	3	4	5	6
<i>Serv. de proximidade</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serv. regional</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serv. altamente especializados</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## E. SERVIÇOS PÚBLICOS DE DEFESA E DE SEGURANÇA

41. O inquirido ou algum elemento do seu agregado familiar utilizou nos últimos 2 anos serviços de defesa e de segurança (GNR e/ou PSP)?

- ☐ Sim  
☐ Não → Responder à questão 42 e, em seguida, passar para a questão 51

42. É expetável que o seu agregado familiar venha a utilizar nos próximos 3 anos serviços de defesa e de segurança?

- ☐ Sim, no setor público  
☐ Sim, no setor privado (p.e., serviços de alarmes ou de videovigilância)  
☐ Sim, em ambos os setores (público e privado)  
☐ Não  
☐ Não sabe

43. Selecione os serviços de defesa e de segurança que utilizaram e com que frequência média.

	N	R	P	F	MF
<i>GNR</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>PSP</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

N – Nenhum; R – Rara (1 vez por semana); P – Pontual (2 ou 3 vezes por ano); F – Frequente (1 vez por mês); MF – Muito Frequente (1 ou mais vezes por mês).

44. O que o levou a recorrer aos serviços públicos de defesa e de segurança?

- ☐ Pedido de informação/esclarecimento
- ☐ Comunicação sobre a sua saída para férias
- ☐ Vítima de furto
- ☐ Vítima de violência
- ☐ Testemunha
- ☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

45. Como contactou com os serviços de defesa e de segurança?

- ☐ Por telefone
- ☐ Deslocação à esquadra
- ☐ Ação de patrulha das forças de segurança
- ☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

46. Onde se localiza(m) o(s) estabelecimento(s) de defesa e de segurança que utiliza(m)?

	NA	FR	CR	CT	OC
GNR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PSP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; FR – No concelho e na freguesia de residência; CR – No concelho de residência, mas noutra freguesia; CT – No concelho onde trabalha/estuda (se diferente do concelho de residência); OC – Noutro concelho (diferente do concelho de residência e de trabalho).

47. Em média, quanto tempo os elementos do seu agregado familiar demoram da sua residência habitual ao estabelecimento de defesa e de segurança mais próximo?

	NA	≤5	6-15	16-30	31-60	61+
GNR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PSP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; ≤5 – 5 minutos ou menos; 6-15 – Entre 6 e 15 minutos; 16-30 – Entre 16 de 30 minutos; 31-60 – Entre 31 e 60 Minutos; 61+ – 61 ou mais minutos.

48. No seu agregado familiar utilizam outros serviços na área da defesa e da segurança prestados pelo setor privado (p.e., serviços de alarmes)?

- ☐ Sim
- ☐ Não

49. Se respondeu *Sim* à questão anterior, refira o tipo de serviços.

50. Em termos gerais, numa escala de 1 (Pouco Satisfeito) a 6 (Muito Satisfeito), como classifica o seu grau de satisfação com os serviços públicos de defesa e de segurança?

	NA	1	2	3	4	5	6
GNR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PSP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## F. SERVIÇOS PÚBLICOS DE JUSTIÇA

51. O inquirido ou algum elemento do seu agregado familiar utilizou nos últimos 2 anos serviços de justiça?

- ☐ Sim
- ☐ Não → Responder à questão 52 e, em seguida, passar para a questão 58

52. É exetável que o seu agregado familiar venha a utilizar nos próximos 3 anos serviços de justiça?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sabe

53. Selecione os serviços de justiça que utilizaram e com que frequência média.

	N	MR	R	P	F	MF
Tribunais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Julgados de Paz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

N – Nenhum; MR – Muito Rara (menos de 1 vez por semana); R – Rara (1 vez por semana); P – Pontual (2 ou 3 vezes por ano); F – Frequente (1 vez por mês); MF – Muito Frequente (1 ou mais vezes por mês).

54. Especifique, se possível, a(s) especialidade(s) a que recorreu.

- ☐ Administrativo e Fiscal
- ☐ Cível
- ☐ Comércio
- ☐ Concorrência, regulação e supervisão
- ☐ Família e Menores
- ☐ Penal
- ☐ Propriedade Intelectual
- ☐ Trabalho
- ☐ Outro. Qual? \_\_\_\_\_

55. Onde se localiza(m) o(s) estabelecimento(s) de justiça que utiliza(m)?

	NA	FR	CR	CT	OC
Tribunais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Julgados de Paz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; FR – No concelho e na freguesia de residência; CR – No concelho de residência, mas noutra freguesia; CT – No concelho onde trabalha/estuda (se diferente do concelho de residência); OC – Noutro concelho (diferente do concelho de residência e de trabalho).

56. Em média, quanto tempo os elementos do seu agregado familiar demoram da sua residência habitual ao(s) estabelecimento(s) de justiça mais próximo?

	NA	≤5	6-15	16-30	31-60	61+
<i>Tribunais</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Julgados de Paz</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NA – Não se aplica; ≤5 – 5 minutos ou menos; 6-15 – Entre 6 e 15 minutos; 16-30 – Entre 16 de 30 minutos; 31-60 – Entre 31 e 60 Minutos; 61+ – 61 ou mais minutos.

57. Em termos gerais, numa escala de 1 (Pouco Satisfeito) a 6 (Muito Satisfeito), como classifica o seu grau de satisfação com os serviços públicos de justiça?

	NA	1	2	3	4	5	6
<i>Tribunais</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Julgados de Paz</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## G. UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REORGANIZAÇÃO DAS SUAS REDES DE ATENDIMENTO PRESENCIAL

58. Atendendo à sua experiência como utilizador de serviços públicos e comparando a oferta de serviços públicos no território nos últimos 5 anos (entre 2010 e 2015), considera que a facilidade de acesso e a disponibilidade dos serviços públicos:

	A	M	D	NN
<i>Ensino Pré-escolar</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ensino Básico (1.º, 2.º e 3.º Ciclo)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ensino Secundário</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ensino Superior</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serv. de saúde de proximidade</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serv. de saúde de regional</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serv. de saúde de altamente especializados</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Finanças</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Segurança Social</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serviços de Conservatórias</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Defesa e Segurança (GNR e PSP)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Tribunais</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Julgados de Paz</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A – Aumentou; M – Manteve; D – Diminuiu; NN – Não sabe/Não responde.

59. Como classifica o impacto das reorganizações das redes de atendimento presencial dos serviços públicos na sua vida quotidiana.

	N	PI	IM	MI	NN
<i>Ensino</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Saúde</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Eventos de Vida</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Defesa e Segurança</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Justiça</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

N – Nenhum; PI – Pouco impacto; IM – Impacto Moderado; MI – Muito Impacto; NN – Não sabe/Não responde.

60. Como classifica o impacto das reorganizações das redes de atendimento presencial dos serviços públicos no seu concelho de residência.

	N	PI	IM	MI	NN
<i>Ensino</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Saúde</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Eventos de Vida</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Defesa e Segurança</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Justiça</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

N – Nenhum; PI – Pouco impacto; IM – Impacto Moderado; MI – Muito Impacto; NN – Não sabe/Não responde.

## H. PROXIMIDADE GEOGRÁFICA

61. Numa escala de 0 a 5, em que 0 é Nada Importante e 5 é Muito Importante, como classifica a importância da proximidade geográfica dos diferentes serviços públicos ao seu local de residência?

	1	2	3	4	5	NN
<i>Ensino Pré-escolar</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ensino Básico (1.º, 2.º e 3.º Ciclo)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ensino Secundário</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Ensino Superior</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serv. de saúde de proximidade</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serv. de saúde de regional</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serv. de saúde de altamente especializados</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Finanças</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Segurança Social</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Serviços de Conservatórias</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Defesa e Segurança (GNR e PSP)</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Justiça</i>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

NN – Não sabe/Não responde.

## I. UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ONLINE

62. Tem internet em casa?

- ☐ Sim  
☐ Não

63. Utiliza a internet para aceder a serviços públicos?

- ☐ Sim  
☐ Não

64. Em termos gerais, de que modo prefere recorrer a serviços públicos?

	AP	PO	OP	AO
Educação (até ao ensino Secundário)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação (ensino superior)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finanças	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Segurança Social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Serviços de Conservatórias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Defesa e Segurança	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Justiça	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

AP – Apenas presencialmente; PO – Presencialmente, podendo ser complementado por serviços telefónicos ou online; OP – Online, mas se for algo muito específico recorrendo a serviços de atendimento presencial; AO – Apenas online.

## DADOS DO INQUIRIDO

65. Sexo

- ☐ Masculino  
☐ Feminino

66. Em que grupo etário se enquadra?

- ☐ Menos de 20 anos  
☐ 20 a 24 anos  
☐ 25 a 29 anos  
☐ 30 a 34 anos  
☐ 35 a 39 anos  
☐ 40 a 44 anos  
☐ 45 a 49 anos  
☐ 50 a 54 anos  
☐ 55 a 59 anos  
☐ 60 a 64 anos  
☐ 65 a 69 anos  
☐ 70 ou mais anos

67. Qual a dimensão do seu agregado familiar?

- ☐ 1  
☐ 2  
☐ 3  
☐ 4  
☐ 5  
☐ 6  
☐ 7 ou mais

68. Número de elementos do agregado familiar com menos de 20 anos?

- ☐ 0  
☐ 1  
☐ 2

- ☐ 3  
☐ 4  
☐ 5 ou mais

69. Número de elementos do agregado familiar com 65 ou mais anos?

- ☐ 0  
☐ 1  
☐ 2  
☐ 3  
☐ 4  
☐ 5 ou mais

70. Qual o seu nível de escolaridade?

- ☐ Não frequentou a escola  
☐ Ensino Primário  
☐ Ensino Básico (2.º e 3.º Ciclo)  
☐ Ensino Secundário  
☐ Licenciatura  
☐ Mestrado  
☐ Doutoramento

71. Em que categoria se insere a sua profissão atual?

- ☐ Quadro superior da Administração Pública, dirigente ou quadro superior de empresa  
☐ Especialista de profissão intelectual e científica  
☐ Técnico/profissional de nível intermédio  
☐ Administrativo, pessoal dos serviços ou vendedor  
☐ Agricultor ou trabalhador qualificado da agricultura e pescas  
☐ Operário, artífice ou trabalhador similar  
☐ Trabalhador não qualificado  
☐ Outra  
☐

72. Qual a sua situação face ao emprego?

- ☐ A trabalhar  
☐ Desempregado  
☐ Reformado  
☐ Estudante  
☐ Outra

73. Qual o rendimento mensal líquido do seu agregado familiar?

- ☐ 499€ ou menos  
☐ Entre 500€ e 749€  
☐ Entre 750€ e 999€  
☐ Entre 1000€ e 1499€  
☐ Entre 1500€ e 2500€  
☐ Entre 2500€ e 5000€  
☐ Entre 5000€ e 10000€  
☐ 10001€ ou mais

**Quadro H-2 – Categorias e respostas (esperadas e obtidas), por caso de estudo e por município.**

	CATEGORIA	NÚMERO DE RESPOSTAS		
		EXPETÁVEL	OBTIDAS	DIFERENÇA
<b>CASO DE ESTUDO 1</b>	-	<b>530</b>	<b>627</b>	<b>97</b>
Lisboa	A	250	284	34
Almada	B	60	99	39
Seixal	B	60	66	6
Palmela	C	50	56	6
Sesimbra	C	50	52	2
Setúbal	B	60	70	10
<b>CASO DE ESTUDO 2</b>	-	<b>170</b>	<b>224</b>	<b>54</b>
Évora	C	50	68	18
Viana do Alentejo	F	20	21	1
Portel	F	20	13	-7
Cuba	F	20	10	-10
Vidigueira	F	20	17	-3
Beja	C	40	95	55
<b>CASO DE ESTUDO 3</b>	-	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>0</b>
Barrancos	F	20	18	-2
Moura	D	30	35	5
Serpa	D	30	21	-9
Mértola	F	20	26	6
<b>TOTAL</b>	-	<b>630</b>	<b>951</b>	<b>151</b>

Elaboração própria.

Nota de leitura: As categorias correspondem a diferentes grupos-alvos e objetivos de resposta, cujos valores de referência estão definidos na coluna *Expetável*. Foram ainda recebidas mais 173 respostas, que não foram consideradas válidas, pelo município de residência não se enquadrar nos casos de estudo.



**Quadro H-3 – Principais características dos inquiridos, por caso de estudo (em número e em percentagem).**

		CASO DE ESTUDO 1		CASO DE ESTUDO 2		CASO DE ESTUDO 3	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%
SEXO	Masculino	242	38,6	86	38,4	36	36,0
	Feminino	385	61,4	138	61,6	64	64,0
GRUPO ETÁRIO	Menos de 20 anos	6	1,0	4	1,8	3	3,0
	20 a 24 anos	55	8,8	14	6,3	4	4,0
	25 a 29 anos	74	11,8	17	7,6	9	9,0
	30 a 34 anos	92	14,7	19	8,5	25	25,0
	35 a 39 anos	105	16,7	35	15,6	16	16,0
	40 a 44 anos	78	12,4	39	17,4	11	11,0
	45 a 49 anos	73	11,6	33	14,7	10	10,0
	50 a 54 anos	66	10,5	30	13,4	15	15,0
	55 a 59 anos	39	6,2	16	7,1	4	4,0
	60 a 64 anos	23	3,7	11	4,9	3	3,0
	65 a 69 anos	9	1,4	4	1,8	0	0,0
	70 ou mais anos	7	1,1	2	0,9	0	0,0
NÍVEL DE ESCOLARIDADE	Sem escolaridade	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Ensino básico (1.º ciclo)	0	0,0	0	0,0	0	0,0
	Ensino básico (2.º ou 3.º ciclo)	6	1,0	6	2,7	5	5,0
	Ensino secundário	112	17,9	63	28,1	32	32,0
	Licenciatura	266	42,4	86	38,4	48	48,0
	Metrado	178	28,4	43	19,2	14	14,0
	Doutoramento	65	10,4	26	11,6	1	1,0
SITUAÇÃO FACE AO EMPREGO	A trabalhar	477	76,1	188	83,9	84	84,0
	Estudante	68	10,8	14	6,3	5	5,0
	Desempregado	33	5,3	10	4,5	11	11,0
	Reformado	26	4,1	7	3,1	0	0,0
	Outra	23	3,7	5	2,2	0	0,0
RENDIMENTO MENSAL LIQUIDO DO AGREGADO FAMILIAR	499€ ou menos	24	3,8	6	2,7	6	6,0
	Entre 500€ e 749€	38	6,1	24	10,7	20	20,0
	Entre 750€ e 999€	53	8,5	35	15,6	9	9,0
	Entre 1.000€ e 1.499€	143	22,8	48	21,4	28	28,0
	Entre 1.500€ e 2.499€	201	32,1	77	34,4	22	22,0
	Entre 2.500€ e 4.999€	143	22,8	30	13,4	12	12,0
	Entre 5.000€ e 9.999€	19	3,0	2	0,9	1	1,0
	10.000€ ou mais	6	1,0	2	0,9	2	2,0

Elaboração própria, a partir dos resultados obtidos no inquérito à população (maio de 2015).

**Quadro H-4 – Funções do Estado na prestação de Serviços Públicos, segundo a Constituição da República.**

ÁREA	FUNÇÃO E PAPEL DO ESTADO
EDUCAÇÃO	O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, de compreensão mútua, de solidariedade e de responsabilidade, para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva. (Artigo 73.º, 2)
	Na realização da política de ensino incumbe ao Estado: a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito; b) Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar; c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo; (...) e) Estabelecer progressivamente a gratuidade de todos os graus de ensino; f) Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das atividades económicas, sociais e culturais. (Artigo 74.º, 2)
	O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população.” (Artigo 75.º, 1)
	“A criação e a investigação científicas, bem como a inovação tecnológica, são incentivadas e apoiadas pelo Estado, por forma a assegurar a respetiva liberdade e autonomia, o reforço da competitividade e a articulação entre as instituições científicas e as empresas. (Artigo 73.º, 4)
SAÚDE	O direito à proteção da saúde é realizado: a) Através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito. (Artigo 64.º, 2)
	Para assegurar o direito à proteção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado: a) Garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação. (Artigo 64.º, 3.)
DEFESA	Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas: (...) d) Dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma. (Artigo 199.º)
CULTURA	O Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as coletividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais. (Artigo 73.º, 3)
INFORMAÇÃO	O Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e de televisão. (Artigo 38.º, 5.)

Fonte: Constituição da República Portuguesa.

**Quadro H-5 – Síntese das alterações à primeira versão da *Lei dos Serviços Públicos*.**

DIPLOMA LEGAL	OBJETO DA ALTERAÇÃO
<b>LEI N.º 12/2008, DE 26 DE FEVEREIRO</b>	Adiciona novos serviços públicos essenciais face à primeira versão da legislação (serviço de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados; serviço de comunicações eletrónicas; serviços postais; serviço de recolha e tratamento de águas residuais; serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos) e introduz alterações em aspetos como o dever de informação, suspensão do fornecimento de serviço público, consumos mínimos e contadores e faturação.
<b>LEI N.º 24/2008, DE 02 DE JUNHO</b>	Introduz alterações em aspetos na prescrição e caducidade e na resolução de litígios e arbitragem necessária.
<b>LEI N.º 6/2011, DE 10 DE MARÇO</b>	Cria um mecanismo de arbitragem necessário no acesso à justiça por parte dos utentes de serviços públicos essenciais.
<b>LEI N.º 44/2011, DE 22 DE JUNHO</b>	Estabelece a obrigatoriedade de discriminação nas faturas elétricas, individualmente, de cada custo referente a medidas de política energética, de sustentabilidade ou de interesse económico geral (geralmente denominado de custo de interesse económico geral), bem como o respetivo montante, a par dos valores de consumo, da potência contratada, da taxa de exploração e da contribuição audiovisual.
<b>LEI N.º 10/2013, DE 28 DE JANEIRO</b>	Confere maior eficácia à proteção do utente e do consumidor e de se promover o cumprimento atempado dos contratos celebrados com consumidores no âmbito das comunicações eletrónicas, evitando a acumulação de dívida.

Elaboração própria, com base na *Lei dos Serviços Públicos*.

Quadro H-6 – Evolução dos modelos de gestão dos serviços públicos, nas últimas décadas.

		ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL	ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL	ESCOLHA PÚBLICA	NOVA GESTÃO PÚBLICA	GESTÃO DO VALOR PÚBLICO
CONJUNTURA	PERÍODO HISTÓRICO	1950-1980.		1980-2000.		Desde 2000.
	CONTEXTO SOCIAL E ECONÓMICO	Estabilidade.		Competitividade.		Mudanças contínuas.
	POPULAÇÃO/PERFIS DE CONSUMO	Homogénea.		Dispersa.		Diversa.
	PARADIGMA DOMINANTE	Resposta burocrática aos desafios da modernidade.	Aumento das necessidades dos serviços públicos por parte da população.	Aumento das necessidades dos serviços públicos por parte da população, é necessário selecionar as áreas a investir.	Necessidade de tornar as instituições públicas mais eficientes e focadas na sua missão, aumentando a sua produtividade e delineando estratégias consentâneas	Melhorar e valorizar os resultados da ação pública, através da introdução de práticas de governança.
	TERRITÓRIO	Distribuição (relativamente) equilibrada da população entre áreas urbanas e áreas rurais.		Acelerado êxodo rural; expansão das periferias urbanas.		Sistema urbano multipolar, com maior concentração de população e de atividades nas áreas urbanas.
CONCEÇÃO E UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	NECESSIDADES/ PROBLEMAS	Simples, definidos pelos profissionais.		Desejados, expressos pelos mercados.		Complexos, voláteis e com risco associado.
	OBJETIVOS	<i>Inputs</i> fornecidos politicamente, serviços monitorizados através do controlo burocrático.		Gerir <i>inputs</i> e <i>outputs</i> de forma a assegurar economias e a resposta aos consumidores.		O objetivo alargado é obter valor público que requer maior eficiência na forma de resolver os problemas que preocupam mais o público e vai mais além do fornecimento de serviços, incluindo também a manutenção do sistema.
	CONCEITO-CHAVE	Bem público.		Escolha pública.		Valor público.

		ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL	ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL	ESCOLHA PÚBLICA	NOVA GESTÃO PÚBLICA	GESTÃO DO VALOR PÚBLICO
	ABORDAGEM AO <i>ETHOS</i>	O setor público tem o monopólio do <i>ethos</i> do serviço, comum a todos os corpos públicos.	Expansão dos serviços públicos para dar resposta aos desafios sociais.	Perante a incerteza da escolha coletiva, o mercado serve o melhor interesse público.	Há ceticismo em relação ao <i>ethos</i> , o que origina situação de monopólio e de ineficiência, favorecendo o serviço ao consumidor.	Nenhum setor tem o monopólio sobre o <i>ethos</i> do serviço público; é essencial manter relações através de valores partilhados entre os vários atores.
	ESTRATÉGIA	Promoção e produção estatal.		Lógica de mercado.		Formada a partir da sociedade civil.
	SISTEMA PREFERENCIAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	Departamentos hierárquicos ou profissões autorreguladas.	Departamentos hierárquicos ou profissões autorreguladas. Setor público ou agências públicas limitadas.	Setor público ou agências públicas limitadas.		Existem várias formas alternativas de prestação do serviço, definidas de modo pragmático; abordagens sistémicas aos mecanismos da intervenção, para conseguir obter os resultados.
	INOVAÇÃO	Universalização da inovação, aplicada a nível nacional.		Inovação organizacional, mais focada na forma do que no conteúdo.		Intervenção ao nível central e local.
	MODERNIZAÇÃO	Mudanças estruturais, incapazes de serem aplicadas continuamente e de terem resultados práticos efetivos.		Modernização dos sistemas e processos de gestão. Os clientes procuram melhorias da qualidade em serviços específicos. O quadro de referência da modernização é o setor privado.		Junta os tipos de melhorias das outras duas correntes e procura ainda melhorar o atendimento.
	AGENTES ENVOLVIDOS NA DEFINIÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO	Políticos e peritos nas matérias; reduzida participação dos cidadãos.	Profissionais da área científico-técnica como gestores.	Políticos e gestores, com base na agregação das preferências individuais dos consumidores.		Preferências individuais e públicas, resultante de complexos processos de interações entre os agentes, que envolvem uma reflexão deliberativa sobre os <i>inputs</i> e o custo de oportunidade.
	PROCESSO DE DECISÃO	Centralizado.	Descentralizado.	Reforço da centralização.	Descentralizado.	Descentralizado.
	PAPEL DOS POLÍTICOS	Dirigentes.	Dirigentes.	Delegados.	Delegados.	Líderes e intérpretes.
	PAPEL DOS GESTORES PÚBLICOS	Funcionários; asseguram que as regras e os procedimentos mais apropriados são excecionados.	Influenciar a conceção das políticas públicas e gerir a sua implementação.	Os gestores respondem perante os políticos e não perante os cidadãos.	Maximizar eficientemente o mercado; definem e analisam o cumprimento dos objetivos de	Exploradores; têm um papel ativo na condução das redes de deliberação e de prestação de

		ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL	ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL	ESCOLHA PÚBLICA	NOVA GESTÃO PÚBLICA	GESTÃO DO VALOR PÚBLICO
		Dão respostas às orientações políticas.  O acesso aos cargos de gestão tem por base a antiguidade e a competência técnica.	O acesso aos cargos de gestão tem por base a representatividade dos profissionais.	O acesso aos cargos de gestão tem por base a nomeação política, pelo que não há independência e não há neutralidade nos processos de tomada de decisão.	desempenho fixados.  Profissionalização da gestão, em que o gestor tem autonomia para tomar decisões.	serviços, tal como na manutenção geral do sistema.  Profissionalização da gestão, em articulação com o terceiro setor.
	PAPEL DOS ATORES	Hierarquias; funcionários públicos.	Hierarquias; funcionários públicos.	Mercados; consumidores e fornecedores.	Mercados; consumidores e fornecedores.	Redes e parcerias (entre entidades públicas e entre entidades públicas e os cidadãos); liderança a partir da sociedade civil.
	PAPEL DA POPULAÇÃO	Clientes. Limita-se a votar pressionar os eleitos ( <i>cidadão-administrado</i> ).	Clientes. Procura respostas nos profissionais-gestores ( <i>cidadão-utente</i> ).	Clientes. Procura as falhas do governo e desconfia do interesse público ( <i>cidadão-utente</i> ).	Consumidores. Podem ser auscultados para aferir a satisfação do serviço ( <i>cidadão-cliente</i> ).	Coprodutores. Participação crucial e multifacetada ( <i>cidadão-cliente</i> ).
	CONTRIBUIÇÃO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO	Garante a <i>accountability</i> (i.e., de prestação de contas e de responsabilização das suas tomadas de decisão): a competição entre os líderes eleitos garante uma <i>accountability</i> alargada.		Garante os objetivos: limitado ao estabelecer os objetivos e a avaliação do desempenho, deixando a decisão de definição dos meios para os gestores.		Garante o diálogo: é algo comum a tudo o que é empreendido; é um processo contínuo e permanente de troca democrática.

Adaptado de Benington e Hartley (2001, citado em Hartley, 2005), Stocker (2008) e Rodrigues (2011).

Quadro H-7 – Características de gestão, por tipo de serviço público.

DIMENSÕES	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	REGULADORES INDEPENDENTES	ADMINISTRAÇÃO LOCAL	INSTITUTOS POLITÉCNICOS	AGRUPAMENTOS DE ESCOLAS	HOSPITAIS	TRIBUNAIS
MODELOS DE GESTÃO	Administração Pública Tradicional.	Nova Gestão Pública.	Administração Pública Tradicional.	Nova Gestão Pública.	Administração Pública Tradicional.	Nova Gestão Pública.	Administração Pública Tradicional.
CONCEITOS-CHAVE	Hierarquia; mercado; rede.	Hierarquia; mercado.	Hierarquia; mercado; rede.	Hierarquia; mercado; rede.	Hierarquia; mercado; rede.	Hierarquia; mercado.	Hierarquia.
PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO	Centralizado e formalizado.	Autónomo.	Centralizado e formalizado.	Relativamente autónomo.	Centralizado e formalizado.	Relativamente autónomo.	Centralizado e muito formalizado.
PAPEL DOS ATORES	Não há participação interna; governantes políticos; gestores.	Autogoverno; gestores.	Autogoverno; governantes políticos.	Autogoverno; profissionais.	Autogoverno; profissionais.	Cogestão; profissionais.	Autogestão; profissionais.
PAPEL DOS GESTORES PÚBLICOS	Eficiência / representatividade; fiscalização; sem independência e sem neutralidade.	Eficiência; independência e neutralidade.	Representatividade; vinculação política.	Representatividade; independência e neutralidade.	Representatividade; independência e neutralidade.	Representatividade; sem independência e sem neutralidade.	Representatividade; independência e neutralidade.
PAPEL DA POPULAÇÃO	Consulta; concertação; cidadão-utente.	Autogovernança; consulta; cidadão-utente.	Coadministração; cidadão administrado.	Coadministração; cidadão-cliente.	Concertação; cidadão-utente.	Concertação; cogestão; cidadão-utente.	Autogestão; consulta; cidadão administrado.

Adaptado de Rodrigues (2011).

**Notas de Leitura:** Consumidor – pessoa a quem são fornecidos bens ou prestados serviços para uso não profissional; Utente – mais abrangente que a noção de consumidor, contemplando todas as pessoas que utilizam os serviços; Cidadãos – conceito relacionado com a participação pública plena, em que os utilizadores, mais do que consumidor, são titulares de direitos fundamentais; Cidadão-administrado – subordinado à vontade de outros, não existindo uma alternativa (p.e., pagamento de impostos); Cidadão-utente – usa bens e serviços, ao qual tem direito, mas não tem a opção de escolher; Cidadão-cliente: A transação é paga e existem várias opções de escolha, tanto no setor público, como no setor privado.

**Quadro H-8 – Problemas, objetivos e opções do modelo territorial relacionados com os serviços públicos, definidos no PNPOT.**

PROBLEMAS IDENTIFICADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afetando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e <u>dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infraestruturas e a prestação dos serviços coletivos</u>;</li> <li>• Despovoamento e fragilização demográfica e socioeconómica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, <u>enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país</u>;</li> <li>• <u>Expansão e intensa alteração da estrutura da procura social de serviços coletivos e de interesse geral</u>, pelo efeito conjugado de mudanças demográficas (envelhecimento, imigração e migrações internas), económicas e culturais;</li> <li>• <u>Desajustamento da distribuição territorial e da qualidade da oferta de infraestruturas coletivas e dos serviços de interesse geral face a essa expansão e alteração estrutural das procuras sociais</u>;</li> <li>• <u>Deficiente programação do investimento público em infraestruturas e equipamentos coletivos, com insuficiente consideração dos impactos territoriais e dos custos de funcionamento e manutenção</u>;</li> <li>• <u>Incipiente desenvolvimento da cooperação territorial de âmbito supramunicipal na programação e gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos, prejudicando a obtenção de economias de escala e os ganhos de eficiência baseados em relações de associação e complementaridade</u>.</li> </ul>
OBJETIVOS PARA 2025	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A problemática litoral/interior não deve ser abordada como uma dicotomia, mas antes como um <u>desafio que exige uma melhor integração dos diferentes espaços na prossecução dos objetivos comuns e interdependentes da competitividade e da coesão territoriais (...) designadamente através da reestruturação e distribuição equilibrada dos serviços desconcentrados da Administração Central e da descentralização de novas competências para as autarquias locais, reforçando a proximidade aos cidadãos</u>;</li> <li>• Um território equitativo com elevados níveis de bem-estar económico e social <u>implica a existência de condições convergentes de acesso ao conhecimento e aos serviços coletivos e de interesse geral em todo o território</u>. Implica também o reforço da possibilidade de optar por modos de vida locais diversificados, <u>assentes em soluções de proximidade</u> e na melhoria das condições de acessibilidade e de mobilidade. Importa, por isso, valorizar as comunidades locais, reforçar os espaços de vizinhança e a sua inserção urbana e territorial;</li> <li>• Nos territórios rurais, em estreita articulação e com o apoio ativo dos centros urbanos, é importante <u>garantir o acesso aos serviços básicos em termos adequados de mobilidade, encontrando soluções equilibradas e eficazes para o problema da crescente incapacidade de resposta dos transportes públicos em espaços de povoamento pouco denso, e preservar a qualidade de vida, do ambiente da paisagem</u>;</li> <li>• Para a construção de território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar será também fundamental <u>a intervenção quer das autarquias locais, em especial dos municípios, no exercício das suas atuais competências e daquelas que resultarem da desejada descentralização, quer dos serviços desconcentrados da Administração Central ao nível regional através de uma distribuição equilibrada dos mesmos no território</u>.</li> </ul>
MODELO TERRIT.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Promover redes de cidades e subsistemas urbanos locais policêntricos que, numa perspetiva de complementaridade e especialização, permitam a qualificação dos serviços prestados à população e às atividades económicas</u>;</li> <li>• Valorizar a diversidade dos territórios e a articulação dos centros urbanos com as áreas rurais, <u>garantindo em todo o País o acesso ao conhecimento e aos serviços coletivos</u> e boas condições de mobilidade e comunicação, favorecendo a liberdade de opção por diferentes espaços e modos de vida.</li> </ul>

Fontes: DGOTDU (2007a e 2007b).

**Quadro H-9 – Realizações e resultados dos objetivos específicos do quarto objetivo estratégico do PNPOT.**

OBJETIVOS	VALOR MÉDIO DE REALIZAÇÕES	VALOR MÉDIO DE RESULTADOS
Promover o ordenamento das redes de educação do pré-escolar, do ensino básico e do secundário, da formação tecnológico/profissionalizante e da educação e formação de adultos, e implementar critérios de racionalidade no ordenamento territorial do ensino superior	3	3
Desenvolver uma rede nacional de prestação de cuidados de saúde que garanta a universalidade de acesso e racionalize a procura do Serviço Nacional de Saúde, valorizando os cuidados de saúde primários e a resposta aos grupos mais vulneráveis	3	3
Desenvolver programas e incentivar ações que melhorem as condições de habitação, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis	2	2
Dinamizar redes de equipamentos coletivos e programas para responder com eficácia às necessidades dos diferentes grupos sociais e das famílias, promovendo a integração dos grupos mais vulneráveis face à pobreza e à exclusão social e garantindo a segurança a todos os cidadãos	3	3
Desenvolver uma rede supramunicipal articulada de equipamentos desportivos e de lazer ativo que valorize a motricidade, aprofunde a equidade de acesso e qualifique a evolução do sistema urbano	1	1
Dinamizar uma rede de equipamentos culturais que valorize identidades, patrimónios e formas de expressão artística num quadro de aprofundamento da educação para a cultura e de reforço da equidade de acesso e da participação nas atividades culturais	2	3
Desenvolver os serviços de abastecimento público de água, e de recolha, tratamento e reutilização de águas residuais e de resíduos, estruturando a gestão na ótica da corresponsabilidade social e melhorando os níveis e a qualidade de atendimento	2	2
Desenvolver as redes de infraestruturas, de equipamentos e de serviços de suporte à acessibilidade e à mobilidade, reforçando a segurança, a qualidade de serviço e as condições de equidade territorial e social	2	2
Planear e implementar uma rede integrada de serviços de Justiça, definindo a distribuição e implantação geográfica dos equipamentos públicos de Justiça, nomeadamente tribunais, Julgados de Paz, conservatórias, prisões e centros educativos	Sem informação	Sem informação

Fonte: DGT (2014).



**Quadro H-10 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – jardins-de-infância (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>49,9</b>	<b>43,6</b>	<b>5,3</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>
<i>Minho-Lima</i>	26,6	49,0	15,8	7,6	1,0
<i>Cávado</i>	70,9	27,5	1,4	0,1	0,1
<i>Ave</i>	37,1	57,4	5,0	0,2	0,3
<i>Grande Porto</i>	55,1	44,8	0,0	0,0	0,1
<i>Tâmega</i>	49,9	46,2	3,4	0,1	0,4
<i>Entre Douro e Vouga</i>	70,0	23,0	6,3	0,6	0,0
<i>Douro</i>	28,4	53,5	16,9	0,7	0,6
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	29,1	39,1	26,9	4,0	0,8
<b>CENTRO</b>	<b>50,5</b>	<b>42,7</b>	<b>6,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,2</b>
<i>Baixo Vouga</i>	50,7	44,9	3,9	0,0	0,5
<i>Baixo Mondego</i>	54,9	43,8	1,2	0,0	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	60,9	35,6	3,2	0,0	0,3
<i>Pinhal Interior Norte</i>	38,6	47,3	11,9	2,1	0,0
<i>Dão-Lafões</i>	51,2	41,1	6,4	1,1	0,2
<i>Pinhal Interior Sul</i>	18,4	46,9	32,7	0,9	1,1
<i>Serra da Estrela</i>	29,5	51,8	17,4	0,2	1,1
<i>Beira Interior Norte</i>	40,2	43,6	15,1	1,1	0,0
<i>Beira Interior Sul</i>	47,8	27,5	18,4	5,6	0,8
<i>Cova da Beira</i>	51,7	34,4	12,4	1,4	0,1
<i>Oeste</i>	54,8	44,2	0,7	0,0	0,4
<i>Médio Tejo</i>	45,1	47,9	6,9	0,1	0,0
<b>LISBOA</b>	<b>70,9</b>	<b>27,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>
<i>Grande Lisboa</i>	72,9	26,4	0,1	0,0	0,5
<i>Península De Setúbal</i>	65,7	31,9	2,0	0,2	0,2
<b>ALENTEJO</b>	<b>31,0</b>	<b>35,8</b>	<b>26,5</b>	<b>6,1</b>	<b>0,6</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	28,5	34,8	28,8	7,1	0,7
<i>Alto Alentejo</i>	21,7	29,0	39,4	9,2	0,7
<i>Alentejo Central</i>	33,2	34,5	24,8	7,4	0,1
<i>Baixo Alentejo</i>	12,8	27,3	48,9	10,0	0,9
<i>Lezíria do Tejo</i>	44,2	44,7	9,1	1,3	0,7
<b>ALGARVE</b>	<b>42,9</b>	<b>41,2</b>	<b>13,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>
<i>Algarve</i>	42,9	41,2	13,8	1,2	0,9
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>54,2</b>	<b>38,3</b>	<b>6,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-11 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino básico (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>58,3</b>	<b>38,5</b>	<b>2,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	44,9	44,2	8,4	2,5	0,0
<i>Cávado</i>	55,5	43,1	1,1	0,3	0,0
<i>Ave</i>	61,0	37,6	1,0	0,3	0,0
<i>Grande Porto</i>	66,4	33,4	0,2	0,0	0,0
<i>Tâmega</i>	56,4	40,0	1,8	1,8	0,0
<i>Entre Douro e Vouga</i>	58,0	41,0	0,6	0,4	0,0
<i>Douro</i>	33,8	48,3	13,9	4,0	0,0
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	33,2	46,4	17,4	3,0	0,0
<b>CENTRO</b>	<b>50,2</b>	<b>43,1</b>	<b>4,4</b>	<b>2,3</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	52,2	45,1	2,2	0,6	0,0
<i>Baixo Mondego</i>	47,6	51,3	0,9	0,2	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	66,3	31,2	0,9	1,7	0,0
<i>Pinhal Interior Norte</i>	39,7	49,7	7,3	3,3	0,0
<i>Dão-Lafões</i>	53,9	40,5	3,5	2,1	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	22,2	40,7	17,4	19,7	0,0
<i>Serra da Estrela</i>	42,2	49,9	7,2	0,7	0,0
<i>Beira Interior Norte</i>	39,2	42,7	15,2	2,0	1,0
<i>Beira Interior Sul</i>	49,5	30,7	15,0	4,8	0,0
<i>Cova da Beira</i>	53,5	37,8	8,4	0,2	0,1
<i>Oeste</i>	58,6	37,7	1,7	1,9	0,0
<i>Médio Tejo</i>	36,3	47,8	9,7	6,1	0,0
<b>LISBOA</b>	<b>90,6</b>	<b>8,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	93,1	6,4	0,1	0,4	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	84,2	13,7	0,6	1,5	0,0
<b>ALENTEJO</b>	<b>35,6</b>	<b>40,8</b>	<b>14,2</b>	<b>9,4</b>	<b>0,0</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	43,5	40,4	15,4	0,1	0,5
<i>Alto Alentejo</i>	32,2	42,1	12,8	12,9	0,0
<i>Alentejo Central</i>	43,6	36,7	15,7	4,0	0,0
<i>Baixo Alentejo</i>	40,6	43,7	12,9	0,8	2,1
<i>Lezíria do Tejo</i>	29,3	40,8	14,1	15,8	0,0
<b>ALGARVE</b>	<b>66,2</b>	<b>27,6</b>	<b>5,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>
<i>Algarve</i>	66,2	27,6	5,2	0,3	0,8
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>62,5</b>	<b>32,4</b>	<b>3,3</b>	<b>1,8</b>	<b>0,0</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-12 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino básico e secundário (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>28,0</b>	<b>48,0</b>	<b>22,0</b>	<b>1,8</b>	<b>0,2</b>
<i>Minho-Lima</i>	25,3	54,7	13,3	5,9	0,9
<i>Cávado</i>	9,8	32,1	57,9	0,0	0,3
<i>Ave</i>	17,3	68,0	14,6	0,0	0,0
<i>Grande Porto</i>	44,6	46,0	9,3	0,0	0,1
<i>Tâmega</i>	13,9	53,5	30,7	1,8	0,0
<i>Entre Douro e Vouga</i>	35,4	50,8	11,9	1,8	0,1
<i>Douro</i>	18,3	36,3	35,9	9,1	0,4
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	28,4	28,0	34,5	8,4	0,7
<b>CENTRO</b>	<b>11,7</b>	<b>45,0</b>	<b>37,6</b>	<b>5,5</b>	<b>0,2</b>
<i>Baixo Vouga</i>	13,8	60,2	24,8	0,8	0,4
<i>Baixo Mondego</i>	14,1	63,8	20,0	2,1	0,1
<i>Pinhal Litoral</i>	7,2	51,1	39,8	1,8	0,0
<i>Pinhal Interior Norte</i>	12,1	35,7	33,3	18,9	0,0
<i>Dão-Lafões</i>	3,2	20,0	66,5	10,2	0,1
<i>Pinhal Interior Sul</i>	11,1	37,5	41,7	9,5	0,3
<i>Serra da Estrela</i>	3,9	9,9	62,2	23,9	0,2
<i>Beira Interior Norte</i>	26,9	28,1	30,8	13,2	1,0
<i>Beira Interior Sul</i>	7,0	60,4	25,1	6,8	0,7
<i>Cova da Beira</i>	2,9	14,8	67,0	15,3	0,0
<i>Oeste</i>	9,7	46,9	41,2	1,9	0,3
<i>Médio Tejo</i>	22,9	38,9	35,0	3,1	0,1
<b>LISBOA</b>	<b>51,0</b>	<b>40,2</b>	<b>8,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	52,7	38,1	9,2	0,1	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	46,3	45,4	6,4	1,1	0,7
<b>ALENTEJO</b>	<b>4,2</b>	<b>16,6</b>	<b>47,1</b>	<b>28,0</b>	<b>4,1</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	0,0	0,0	6,5	74,3	19,2
<i>Alto Alentejo</i>	3,6	11,3	41,7	42,2	1,1
<i>Alentejo Central</i>	3,5	8,0	66,8	21,5	0,3
<i>Baixo Alentejo</i>	4,2	14,5	46,7	26,6	8,0
<i>Lezíria do Tejo</i>	6,6	32,6	52,6	7,9	0,2
<b>ALGARVE</b>	<b>13,6</b>	<b>15,9</b>	<b>40,7</b>	<b>28,9</b>	<b>0,9</b>
<i>Algarve</i>	13,6	15,9	40,7	28,9	0,9
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>28,3</b>	<b>41,3</b>	<b>24,5</b>	<b>5,4</b>	<b>0,5</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-13 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino secundário (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>43,5</b>	<b>41,4</b>	<b>10,0</b>	<b>5,1</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	22,0	34,8	38,2	4,7	0,3
<i>Cávado</i>	43,3	47,5	6,8	2,3	0,0
<i>Ave</i>	51,0	45,1	2,7	1,1	0,1
<i>Grande Porto</i>	64,2	34,6	1,0	0,0	0,2
<i>Tâmega</i>	26,6	55,1	16,0	1,9	0,3
<i>Entre Douro e Vouga</i>	17,2	55,3	8,8	18,6	0,0
<i>Douro</i>	21,2	28,1	26,9	23,6	0,2
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	29,2	20,3	25,9	20,6	3,9
<b>CENTRO</b>	<b>30,9</b>	<b>45,8</b>	<b>20,6</b>	<b>2,7</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	37,3	52,3	9,9	0,2	0,4
<i>Baixo Mondego</i>	36,9	47,4	15,2	0,4	0,1
<i>Pinhal Litoral</i>	31,2	45,0	22,9	0,6	0,2
<i>Pinhal Interior Norte</i>	19,2	46,0	27,3	7,5	0,0
<i>Dão-Lafões</i>	32,6	49,5	16,9	1,0	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	8,9	27,7	46,6	16,7	0,1
<i>Serra da Estrela</i>	27,9	40,7	23,7	7,1	0,6
<i>Beira Interior Norte</i>	24,5	36,5	31,7	6,9	0,3
<i>Beira Interior Sul</i>	39,7	17,4	20,9	20,8	1,2
<i>Cova da Beira</i>	23,3	29,2	36,5	11,0	0,0
<i>Oeste</i>	25,6	56,1	18,1	0,0	0,2
<i>Médio Tejo</i>	31,0	34,7	32,3	1,9	0,1
<b>LISBOA</b>	<b>74,1</b>	<b>24,5</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	75,9	23,0	1,2	0,0	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	68,5	28,3	1,9	0,0	1,2
<b>ALENTEJO</b>	<b>30,2</b>	<b>32,0</b>	<b>28,8</b>	<b>8,6</b>	<b>0,4</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	39,7	19,9	32,0	8,0	0,4
<i>Alto Alentejo</i>	33,6	20,5	31,8	13,9	0,2
<i>Alentejo Central</i>	38,2	26,5	25,5	9,5	0,3
<i>Baixo Alentejo</i>	25,2	21,5	34,9	17,4	1,1
<i>Lezíria do Tejo</i>	21,9	51,4	25,2	1,2	0,3
<b>ALGARVE</b>	<b>54,2</b>	<b>31,9</b>	<b>7,8</b>	<b>4,9</b>	<b>1,2</b>
<i>Algarve</i>	54,2	31,9	7,8	4,9	1,2
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>48,7</b>	<b>36,5</b>	<b>11,3</b>	<b>3,4</b>	<b>0,1</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-14 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino profissional (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>6,7</b>	<b>32,1</b>	<b>43,5</b>	<b>16,4</b>	<b>1,3</b>
<i>Minho-Lima</i>	17,7	31,0	34,9	14,9	1,6
<i>Cávado</i>	0,0	2,4	86,2	11,2	0,2
<i>Ave</i>	5,5	35,4	47,6	11,5	0,0
<i>Grande Porto</i>	10,4	61,2	23,1	5,3	0,0
<i>Tâmega</i>	2,9	15,0	69,7	12,5	0,0
<i>Entre Douro e Vouga</i>	0,0	0,0	46,6	52,4	0,9
<i>Douro</i>	10,2	17,2	38,3	30,0	4,3
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	2,5	6,0	16,5	58,5	16,5
<b>CENTRO</b>	<b>4,0</b>	<b>13,2</b>	<b>39,4</b>	<b>41,1</b>	<b>2,3</b>
<i>Baixo Vouga</i>	0,5	7,8	57,0	34,6	0,1
<i>Baixo Mondego</i>	11,4	33,0	32,0	23,5	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	0,0	1,7	59,2	39,1	0,0
<i>Pinhal Interior Norte</i>	0,0	2,2	29,3	53,7	14,9
<i>Dão-Lafões</i>	0,0	0,1	5,2	92,0	2,8
<i>Pinhal Interior Sul</i>	0,1	7,8	14,1	71,5	6,5
<i>Serra da Estrela</i>	0,0	0,0	0,0	77,0	23,0
<i>Beira Interior Norte</i>	0,0	3,1	41,8	46,5	8,5
<i>Beira Interior Sul</i>	0,0	0,4	66,7	29,0	3,9
<i>Cova da Beira</i>	14,5	36,8	41,5	7,2	0,0
<i>Oeste</i>	10,9	24,8	44,6	19,6	0,1
<i>Médio Tejo</i>	0,7	14,0	37,3	47,4	0,6
<b>LISBOA</b>	<b>16,9</b>	<b>50,5</b>	<b>27,7</b>	<b>4,8</b>	<b>0,1</b>
<i>Grande Lisboa</i>	19,1	59,1	16,0	5,8	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	11,2	27,8	58,4	2,4	0,2
<b>ALENTEJO</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>19,2</b>	<b>64,8</b>	<b>9,3</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	7,4	4,2	33,6	40,3	14,6
<i>Alto Alentejo</i>	12,5	13,7	26,9	44,8	2,1
<i>Alentejo Central</i>	0,0	0,0	2,5	75,0	22,5
<i>Baixo Alentejo</i>	2,7	3,9	36,4	50,3	6,7
<i>Lezíria do Tejo</i>	0,0	0,2	12,3	84,5	3,0
<b>ALGARVE</b>	<b>22,4</b>	<b>26,3</b>	<b>44,6</b>	<b>6,2</b>	<b>0,6</b>
<i>Algarve</i>	22,4	26,3	44,6	6,2	0,6
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>9,4</b>	<b>30,5</b>	<b>36,3</b>	<b>22,0</b>	<b>1,8</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-15 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino artístico (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>6,9</b>	<b>27,2</b>	<b>35,4</b>	<b>18,9</b>	<b>11,6</b>
<i>Minho-Lima</i>	0,0	0,0	11,9	79,9	8,2
<i>Cávado</i>	22,4	32,0	42,5	3,2	0,0
<i>Ave</i>	0,0	5,4	86,1	8,5	0,0
<i>Grande Porto</i>	12,6	65,0	19,6	2,9	0,0
<i>Tâmega</i>	0,0	0,9	45,7	50,1	3,4
<i>Entre Douro e Vouga</i>	0,0	0,8	58,3	39,6	1,3
<i>Douro</i>	0,0	0,0	0,0	5,2	94,8
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	0,0	0,0	0,0	6,1	93,9
<b>CENTRO</b>	<b>1,6</b>	<b>4,5</b>	<b>10,8</b>	<b>44,4</b>	<b>38,7</b>
<i>Baixo Vouga</i>	0,0	0,0	22,7	76,9	0,4
<i>Baixo Mondego</i>	11,5	30,1	26,3	32,0	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	0,0	0,0	0,7	86,8	12,5
<i>Pinhal Interior Norte</i>	0,0	2,7	28,9	52,6	15,8
<i>Dão-Lafões</i>	0,0	0,0	0,0	25,9	74,1
<i>Pinhal Interior Sul</i>	0,0	0,0	0,0	0,8	99,2
<i>Serra da Estrela</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Beira Interior Norte</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Beira Interior Sul</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Cova da Beira</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Oeste</i>	0,0	0,0	9,8	63,8	26,5
<i>Médio Tejo</i>	0,0	0,0	0,0	13,0	87,0
<b>LISBOA</b>	<b>7,6</b>	<b>31,6</b>	<b>48,2</b>	<b>12,5</b>	<b>0,1</b>
<i>Grande Lisboa</i>	10,6	41,4	43,2	4,8	0,1
<i>Península De Setúbal</i>	0,0	5,7	61,3	32,9	0,1
<b>ALENTEJO</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>29,3</b>	<b>70,6</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	0,0	0,0	0,0	7,2	92,8
<i>Alto Alentejo</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Alentejo Central</i>	0,0	0,0	0,0	11,8	88,2
<i>Baixo Alentejo</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Lezíria do Tejo</i>	0,0	0,0	0,5	78,8	20,7
<b>ALGARVE</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Algarve</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>5,1</b>	<b>19,9</b>	<b>29,1</b>	<b>23,0</b>	<b>23,1</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-16 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de educação – ensino superior (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>12,6</b>	<b>30,7</b>	<b>36,4</b>	<b>18,8</b>	<b>1,5</b>
<i>Minho-Lima</i>	13,9	19,7	31,4	29,1	6,0
<i>Cávado</i>	17,4	38,4	41,0	3,1	0,0
<i>Ave</i>	0,4	12,0	75,9	11,8	0,0
<i>Grande Porto</i>	24,6	60,6	12,1	2,6	0,0
<i>Tâmega</i>	0,0	1,1	44,8	53,6	0,5
<i>Entre Douro e Vouga</i>	0,0	9,9	67,4	22,0	0,7
<i>Douro</i>	6,1	17,2	35,4	35,8	5,5
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	13,9	7,3	24,7	42,4	11,7
<b>CENTRO</b>	<b>11,4</b>	<b>18,0</b>	<b>42,2</b>	<b>26,4</b>	<b>2,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	10,6	26,8	55,0	7,7	0,0
<i>Baixo Mondego</i>	23,4	18,0	37,9	20,7	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	15,6	37,6	37,2	9,6	0,0
<i>Pinhal Interior Norte</i>	0,0	3,0	28,6	64,2	4,2
<i>Dão-Lafões</i>	15,3	20,9	40,9	22,8	0,2
<i>Pinhal Interior Sul</i>	0,0	0,0	0,0	23,3	76,7
<i>Serra da Estrela</i>	0,0	0,0	19,5	80,5	0,0
<i>Beira Interior Norte</i>	12,4	14,6	29,4	41,3	2,3
<i>Beira Interior Sul</i>	0,0	0,0	10,4	83,3	6,3
<i>Cova da Beira</i>	23,2	32,1	37,5	7,2	0,0
<i>Oeste</i>	8,2	14,0	60,6	17,0	0,2
<i>Médio Tejo</i>	0,0	0,0	42,7	56,6	0,7
<b>LISBOA</b>	<b>24,5</b>	<b>46,1</b>	<b>27,3</b>	<b>2,1</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	29,2	46,5	22,2	2,1	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	11,2	45,0	41,9	1,8	0,1
<b>ALENTEJO</b>	<b>11,5</b>	<b>10,6</b>	<b>27,8</b>	<b>39,9</b>	<b>10,1</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	0,0	0,0	0,2	35,4	64,4
<i>Alto Alentejo</i>	11,6	11,2	25,2	51,3	0,8
<i>Alentejo Central</i>	22,6	8,1	22,3	46,2	0,9
<i>Baixo Alentejo</i>	14,1	7,1	20,5	50,0	8,3
<i>Lezíria do Tejo</i>	7,2	18,0	47,6	26,9	0,3
<b>ALGARVE</b>	<b>18,7</b>	<b>27,1</b>	<b>40,9</b>	<b>12,2</b>	<b>1,1</b>
<i>Algarve</i>	18,7	27,1	40,9	12,2	1,1
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>16,0</b>	<b>30,6</b>	<b>34,7</b>	<b>16,9</b>	<b>1,8</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-17 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de saúde – serviços de cuidados primários (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>69,7</b>	<b>26,9</b>	<b>3,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	44,3	43,5	10,0	1,5	0,8
<i>Cávado</i>	65,2	33,7	1,1	0,1	0,0
<i>Ave</i>	69,1	29,7	0,9	0,1	0,2
<i>Grande Porto</i>	89,6	10,3	0,0	0,0	0,0
<i>Tâmega</i>	54,8	41,5	2,7	0,4	0,6
<i>Entre Douro e Vouga</i>	78,3	20,3	1,3	0,0	0,0
<i>Douro</i>	42,1	41,9	13,2	2,3	0,4
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	36,9	43,8	15,2	3,1	0,9
<b>CENTRO</b>	<b>58,8</b>	<b>37,7</b>	<b>2,5</b>	<b>1,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	70,5	28,4	0,5	0,1	0,6
<i>Baixo Mondego</i>	68,2	30,5	0,5	0,8	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	52,3	44,8	2,4	0,5	0,0
<i>Pinhal Interior Norte</i>	55,9	42,0	1,3	0,8	0,0
<i>Dão-Lafões</i>	48,0	47,0	4,2	0,6	0,2
<i>Pinhal Interior Sul</i>	38,9	49,4	8,1	3,5	0,0
<i>Serra da Estrela</i>	51,3	43,2	4,5	0,0	1,0
<i>Beira Interior Norte</i>	49,5	42,7	6,7	0,2	0,9
<i>Beira Interior Sul</i>	58,3	30,1	6,4	5,2	0,0
<i>Cova da Beira</i>	64,2	33,8	1,1	0,8	0,0
<i>Oeste</i>	61,6	33,4	2,6	2,3	0,0
<i>Médio Tejo</i>	52,4	44,1	2,6	0,8	0,0
<b>LISBOA</b>	<b>84,1</b>	<b>15,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<i>Grande Lisboa</i>	84,5	15,2	0,1	0,1	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	82,7	15,8	0,5	0,0	0,9
<b>ALENTEJO</b>	<b>50,8</b>	<b>39,5</b>	<b>8,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	46,4	37,9	15,2	0,1	0,5
<i>Alto Alentejo</i>	45,6	47,1	6,4	0,9	0,0
<i>Alentejo Central</i>	51,7	37,3	9,9	0,2	0,9
<i>Baixo Alentejo</i>	47,0	38,7	12,5	0,3	1,4
<i>Lezíria do Tejo</i>	55,5	37,9	4,1	2,6	0,0
<b>ALGARVE</b>	<b>67,7</b>	<b>27,8</b>	<b>2,6</b>	<b>0,3</b>	<b>1,5</b>
<i>Algarve</i>	67,7	27,8	2,6	0,3	1,5
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>69,6</b>	<b>27,3</b>	<b>2,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>

Elaboração própria.



**Quadro H-18 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de saúde – cuidados hospitalares (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>29,5</b>	<b>43,9</b>	<b>20,6</b>	<b>6,0</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	13,9	33,0	37,3	14,5	1,4
<i>Cávado</i>	34,3	46,8	15,7	3,2	0,0
<i>Ave</i>	21,8	50,9	25,4	2,0	0,0
<i>Grande Porto</i>	44,0	45,9	9,9	0,2	0,0
<i>Tâmega</i>	8,6	44,3	36,5	10,4	0,1
<i>Entre Douro e Vouga</i>	29,0	49,6	14,9	6,4	0,0
<i>Douro</i>	21,1	30,1	19,2	26,1	3,4
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	28,0	17,2	30,7	20,1	4,0
<b>CENTRO</b>	<b>16,2</b>	<b>45,2</b>	<b>29,6</b>	<b>8,7</b>	<b>0,3</b>
<i>Baixo Vouga</i>	14,5	67,5	17,2	0,6	0,2
<i>Baixo Mondego</i>	21,6	61,9	14,8	1,7	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	18,1	45,1	33,6	3,2	0,0
<i>Pinhal Interior Norte</i>	0,0	7,9	61,3	30,1	0,7
<i>Dão-Lafões</i>	14,3	30,0	44,5	11,1	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	0,0	0,0	15,1	83,9	1,0
<i>Serra da Estrela</i>	14,2	40,8	35,3	9,7	0,1
<i>Beira Interior Norte</i>	16,5	16,1	29,6	36,0	1,9
<i>Beira Interior Sul</i>	39,9	20,9	19,8	17,6	1,8
<i>Cova da Beira</i>	32,8	39,5	20,0	7,6	0,0
<i>Oeste</i>	16,6	49,8	31,7	1,7	0,1
<i>Médio Tejo</i>	8,4	47,9	37,2	6,5	0,0
<b>LISBOA</b>	<b>27,6</b>	<b>57,7</b>	<b>13,1</b>	<b>1,5</b>	<b>0,1</b>
<i>Grande Lisboa</i>	29,9	55,4	14,0	0,6	0,1
<i>Península De Setúbal</i>	21,5	63,8	10,8	3,8	0,1
<b>ALENTEJO</b>	<b>14,1</b>	<b>18,0</b>	<b>36,0</b>	<b>30,8</b>	<b>1,2</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	5,4	13,9	35,7	42,2	2,8
<i>Alto Alentejo</i>	25,3	13,5	26,7	33,3	1,1
<i>Alentejo Central</i>	22,2	8,8	29,3	39,0	0,7
<i>Baixo Alentejo</i>	20,4	9,5	28,8	38,6	2,6
<i>Lezíria do Tejo</i>	3,4	32,2	48,6	15,4	0,3
<b>ALGARVE</b>	<b>20,5</b>	<b>34,3</b>	<b>32,3</b>	<b>6,8</b>	<b>6,0</b>
<i>Algarve</i>	20,5	34,3	32,3	6,8	6,0
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>24,4</b>	<b>45,7</b>	<b>22,2</b>	<b>7,3</b>	<b>0,4</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-19 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de saúde – serviços de cuidados continuados e integrados (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>29,6</b>	<b>52,3</b>	<b>15,8</b>	<b>2,3</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	27,1	41,0	29,2	2,3	0,4
<i>Cávado</i>	23,2	56,9	19,7	0,2	0,1
<i>Ave</i>	29,6	50,6	19,6	0,2	0,0
<i>Grande Porto</i>	40,1	55,7	4,2	0,0	0,0
<i>Tâmega</i>	25,9	58,6	14,6	0,7	0,2
<i>Entre Douro e Vouga</i>	17,7	63,2	18,5	0,5	0,2
<i>Douro</i>	22,3	44,4	26,0	7,1	0,2
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	12,3	14,8	43,7	28,5	0,6
<b>CENTRO</b>	<b>22,0</b>	<b>45,5</b>	<b>28,3</b>	<b>4,0</b>	<b>0,2</b>
<i>Baixo Vouga</i>	18,2	61,0	20,2	0,4	0,3
<i>Baixo Mondego</i>	26,4	37,7	30,4	5,5	0,1
<i>Pinhal Litoral</i>	28,2	33,4	34,8	3,5	0,1
<i>Pinhal Interior Norte</i>	18,9	53,6	25,3	2,1	0,1
<i>Dão-Lafões</i>	21,7	62,5	15,2	0,4	0,2
<i>Pinhal Interior Sul</i>	10,0	32,5	38,6	18,8	0,1
<i>Serra da Estrela</i>	28,9	52,5	13,3	5,3	0,1
<i>Beira Interior Norte</i>	21,5	17,8	30,5	29,8	0,5
<i>Beira Interior Sul</i>	43,2	23,8	26,3	6,4	0,3
<i>Cova da Beira</i>	11,7	24,1	52,0	12,1	0,1
<i>Oeste</i>	18,7	48,5	32,7	0,0	0,1
<i>Médio Tejo</i>	20,6	43,2	34,3	1,8	0,0
<b>LISBOA</b>	<b>30,4</b>	<b>49,5</b>	<b>20,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	25,5	51,0	23,5	0,0	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	45,3	45,0	9,2	0,2	0,3
<b>ALENTEJO</b>	<b>20,6</b>	<b>30,6</b>	<b>42,2</b>	<b>6,0</b>	<b>0,6</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	14,3	29,8	45,1	10,1	0,7
<i>Alto Alentejo</i>	33,1	31,1	26,7	8,5	0,6
<i>Alentejo Central</i>	38,2	25,8	30,2	5,4	0,4
<i>Baixo Alentejo</i>	8,5	21,2	58,2	10,6	1,5
<i>Lezíria do Tejo</i>	11,4	38,8	48,3	1,4	0,2
<b>ALGARVE</b>	<b>44,3</b>	<b>38,4</b>	<b>13,5</b>	<b>2,6</b>	<b>1,1</b>
<i>Algarve</i>	44,3	38,4	13,5	2,6	1,1
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>28,1</b>	<b>47,8</b>	<b>21,7</b>	<b>2,3</b>	<b>0,1</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-20 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de saúde – serviços convencionados (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>44,3</b>	<b>39,3</b>	<b>12,2</b>	<b>4,2</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	22,5	48,0	27,2	2,1	0,2
<i>Cávado</i>	35,9	53,7	9,1	1,3	0,0
<i>Ave</i>	35,5	55,8	6,7	1,8	0,2
<i>Grande Porto</i>	72,2	26,7	1,1	0,0	0,0
<i>Tâmega</i>	22,7	45,5	25,8	5,7	0,3
<i>Entre Douro e Vouga</i>	43,8	39,6	15,4	1,1	0,2
<i>Douro</i>	21,0	33,2	26,1	19,6	0,2
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	12,3	25,1	30,1	30,1	2,3
<b>CENTRO</b>	<b>30,9</b>	<b>42,0</b>	<b>21,5</b>	<b>5,2</b>	<b>0,4</b>
<i>Baixo Vouga</i>	41,6	44,2	13,4	0,1	0,6
<i>Baixo Mondego</i>	34,0	46,6	18,9	0,5	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	27,0	51,2	21,2	0,4	0,2
<i>Pinhal Interior Norte</i>	1,2	17,6	56,9	23,9	0,5
<i>Dão-Lafões</i>	24,1	42,9	28,6	4,5	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	0,0	4,9	22,7	71,4	1,0
<i>Serra da Estrela</i>	21,9	57,8	17,2	2,7	0,4
<i>Beira Interior Norte</i>	23,3	22,3	37,5	16,0	0,9
<i>Beira Interior Sul</i>	35,9	19,0	22,4	21,4	1,3
<i>Cova da Beira</i>	35,7	33,8	22,0	8,5	0,0
<i>Oeste</i>	37,2	51,5	10,3	0,1	0,9
<i>Médio Tejo</i>	35,2	42,2	20,5	1,9	0,2
<b>LISBOA</b>	<b>76,7</b>	<b>21,7</b>	<b>1,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
<i>Grande Lisboa</i>	80,1	19,4	0,4	0,1	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	67,6	27,8	3,4	0,2	0,9
<b>ALENTEJO</b>	<b>29,0</b>	<b>28,4</b>	<b>22,8</b>	<b>18,1</b>	<b>1,7</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	31,1	11,6	22,7	32,6	2,1
<i>Alto Alentejo</i>	36,5	24,5	31,9	6,2	0,8
<i>Alentejo Central</i>	32,2	19,0	27,3	20,5	1,0
<i>Baixo Alentejo</i>	15,3	11,2	22,2	44,8	6,5
<i>Lezíria do Tejo</i>	29,6	51,9	15,6	2,7	0,1
<b>ALGARVE</b>	<b>33,0</b>	<b>32,4</b>	<b>12,9</b>	<b>21,6</b>	<b>0,0</b>
<i>Algarve</i>	33,0	32,4	12,9	21,6	0,0
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>48,5</b>	<b>33,8</b>	<b>12,1</b>	<b>5,2</b>	<b>0,3</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-21 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – AT (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>47,9</b>	<b>45,7</b>	<b>5,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<i>Minho-Lima</i>	32,6	52,8	13,9	0,2	0,6
<i>Cávado</i>	47,5	48,4	4,0	0,1	0,1
<i>Ave</i>	40,8	57,6	1,2	0,1	0,3
<i>Grande Porto</i>	63,3	35,9	0,8	0,0	0,1
<i>Tâmega</i>	28,9	59,2	11,4	0,2	0,3
<i>Entre Douro e Vouga</i>	56,4	39,0	4,5	0,1	0,0
<i>Douro</i>	38,1	46,8	12,7	1,7	0,6
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	37,1	35,3	24,5	1,7	1,4
<b>CENTRO</b>	<b>34,4</b>	<b>50,9</b>	<b>14,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	30,2	53,3	16,5	0,0	0,0
<i>Baixo Mondego</i>	34,2	57,3	8,4	0,0	0,1
<i>Pinhal Litoral</i>	36,0	40,7	23,1	0,0	0,3
<i>Pinhal Interior Norte</i>	32,0	54,1	12,1	1,2	0,5
<i>Dão-Lafões</i>	35,4	54,4	9,4	0,2	0,6
<i>Pinhal Interior Sul</i>	23,1	55,3	18,3	3,1	0,3
<i>Serra da Estrela</i>	24,2	54,4	15,0	6,2	0,2
<i>Beira Interior Norte</i>	34,5	47,4	16,4	1,0	0,7
<i>Beira Interior Sul</i>	43,4	26,7	22,4	6,6	0,8
<i>Cova da Beira</i>	40,9	37,0	17,5	4,4	0,2
<i>Oeste</i>	36,0	53,7	9,9	0,0	0,4
<i>Médio Tejo</i>	35,3	50,3	14,3	0,0	0,1
<b>LISBOA</b>	<b>62,6</b>	<b>35,1</b>	<b>1,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>
<i>Grande Lisboa</i>	66,1	33,1	0,5	0,0	0,3
<i>Península De Setúbal</i>	53,5	40,3	5,4	0,1	0,8
<b>ALENTEJO</b>	<b>39,0</b>	<b>35,3</b>	<b>21,7</b>	<b>3,3</b>	<b>0,7</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	32,2	24,9	35,6	7,0	0,4
<i>Alto Alentejo</i>	45,4	37,3	14,4	2,5	0,4
<i>Alentejo Central</i>	47,5	32,6	17,2	1,7	1,0
<i>Baixo Alentejo</i>	34,4	30,3	26,8	7,6	0,9
<i>Lezíria do Tejo</i>	35,3	42,9	20,0	1,1	0,6
<b>ALGARVE</b>	<b>48,8</b>	<b>33,7</b>	<b>14,3</b>	<b>2,1</b>	<b>1,1</b>
<i>Algarve</i>	48,8	33,7	14,3	2,1	1,1
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>48,2</b>	<b>42,6</b>	<b>8,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-22 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – ISS (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>46,7</b>	<b>47,0</b>	<b>5,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>
<i>Minho-Lima</i>	37,4	48,9	12,7	0,4	0,6
<i>Cávado</i>	44,6	51,7	3,6	0,0	0,1
<i>Ave</i>	39,8	58,3	1,7	0,0	0,3
<i>Grande Porto</i>	60,7	37,4	1,9	0,0	0,1
<i>Tâmega</i>	29,5	60,0	10,0	0,0	0,4
<i>Entre Douro e Vouga</i>	54,6	43,0	2,4	0,0	0,1
<i>Douro</i>	35,9	50,0	11,3	0,6	2,2
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	38,0	34,2	24,1	2,8	1,0
<b>CENTRO</b>	<b>33,6</b>	<b>50,7</b>	<b>14,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	35,9	53,3	10,8	0,0	0,0
<i>Baixo Mondego</i>	28,8	59,7	11,5	0,0	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	31,5	47,8	20,4	0,0	0,3
<i>Pinhal Interior Norte</i>	36,0	50,8	11,6	1,5	0,1
<i>Dão-Lafões</i>	31,1	55,0	13,7	0,3	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	22,5	55,5	18,7	3,2	0,2
<i>Serra da Estrela</i>	19,0	47,8	24,8	8,4	0,0
<i>Beira Interior Norte</i>	30,3	40,9	26,1	1,1	1,6
<i>Beira Interior Sul</i>	40,4	25,0	26,7	7,1	0,8
<i>Cova da Beira</i>	38,1	38,0	16,3	7,3	0,3
<i>Oeste</i>	32,7	52,7	14,1	0,0	0,5
<i>Médio Tejo</i>	43,9	43,4	12,4	0,1	0,3
<b>LISBOA</b>	<b>39,2</b>	<b>57,1</b>	<b>3,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>
<i>Grande Lisboa</i>	39,2	58,2	2,4	0,0	0,2
<i>Península De Setúbal</i>	39,3	54,1	6,4	0,0	0,2
<b>ALENTEJO</b>	<b>42,4</b>	<b>37,1</b>	<b>17,6</b>	<b>2,4</b>	<b>0,6</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	35,2	36,7	23,6	4,0	0,6
<i>Alto Alentejo</i>	45,7	39,2	12,6	1,9	0,6
<i>Alentejo Central</i>	51,5	30,3	15,0	2,6	0,5
<i>Baixo Alentejo</i>	35,3	35,9	23,4	4,4	1,0
<i>Lezíria do Tejo</i>	41,1	41,3	16,3	0,8	0,5
<b>ALGARVE</b>	<b>52,2</b>	<b>38,4</b>	<b>6,5</b>	<b>2,1</b>	<b>0,9</b>
<i>Algarve</i>	52,2	38,4	6,5	2,1	0,9
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>41,5</b>	<b>49,5</b>	<b>8,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-23 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – IRN, Conservatória do registo civil (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>40,5</b>	<b>50,9</b>	<b>8,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<i>Minho-Lima</i>	33,3	52,5	13,4	0,2	0,6
<i>Cávado</i>	43,7	51,1	4,9	0,0	0,2
<i>Ave</i>	35,7	62,9	1,1	0,1	0,2
<i>Grande Porto</i>	51,7	45,5	2,7	0,0	0,0
<i>Tâmega</i>	29,6	59,5	10,4	0,1	0,4
<i>Entre Douro e Vouga</i>	35,1	51,6	13,0	0,0	0,2
<i>Douro</i>	27,8	42,6	28,7	0,0	0,9
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	33,8	36,9	24,6	3,7	1,0
<b>CENTRO</b>	<b>32,2</b>	<b>54,1</b>	<b>12,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>
<i>Baixo Vouga</i>	33,8	60,7	5,1	0,0	0,4
<i>Baixo Mondego</i>	29,6	61,7	8,7	0,0	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	15,6	53,1	31,0	0,0	0,2
<i>Pinhal Interior Norte</i>	37,0	52,5	8,9	1,4	0,2
<i>Dão-Lafões</i>	35,8	53,8	9,6	0,2	0,6
<i>Pinhal Interior Sul</i>	22,5	56,2	17,8	3,2	0,4
<i>Serra da Estrela</i>	26,6	55,1	11,7	6,5	0,2
<i>Beira Interior Norte</i>	30,0	47,6	20,4	1,0	1,0
<i>Beira Interior Sul</i>	45,2	27,3	20,1	6,7	0,8
<i>Cova da Beira</i>	38,9	36,9	15,3	8,6	0,2
<i>Oeste</i>	33,8	56,2	9,5	0,0	0,5
<i>Médio Tejo</i>	39,2	48,5	12,1	0,1	0,2
<b>LISBOA</b>	<b>29,3</b>	<b>57,2</b>	<b>13,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	24,1	63,5	12,4	0,0	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	43,3	40,0	16,3	0,4	0,0
<b>ALENTEJO</b>	<b>41,9</b>	<b>35,5</b>	<b>19,2</b>	<b>3,0</b>	<b>0,4</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	32,0	23,6	36,8	7,0	0,5
<i>Alto Alentejo</i>	48,3	34,1	13,5	3,4	0,7
<i>Alentejo Central</i>	52,9	28,9	14,6	3,6	0,0
<i>Baixo Alentejo</i>	37,7	35,7	22,4	2,9	1,3
<i>Lezíria do Tejo</i>	37,4	45,0	16,4	0,8	0,5
<b>ALGARVE</b>	<b>46,8</b>	<b>34,1</b>	<b>15,0</b>	<b>3,2</b>	<b>1,0</b>
<i>Algarve</i>	46,8	34,1	15,0	3,2	1,0
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>35,6</b>	<b>51,6</b>	<b>11,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-24 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – IRN, Conservatória do registo predial (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>37,0</b>	<b>52,4</b>	<b>9,5</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	34,2	52,3	12,7	0,2	0,6
<i>Cávado</i>	40,0	51,3	8,4	0,0	0,3
<i>Ave</i>	32,8	58,4	8,7	0,1	0,1
<i>Grande Porto</i>	45,2	51,2	3,6	0,0	0,0
<i>Tâmega</i>	24,9	60,9	13,8	0,0	0,3
<i>Entre Douro e Vouga</i>	35,2	52,3	12,1	0,1	0,2
<i>Douro</i>	36,8	43,5	18,8	0,9	0,0
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	26,4	31,7	21,1	19,8	1,0
<b>CENTRO</b>	<b>32,5</b>	<b>53,0</b>	<b>13,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	35,5	58,9	5,2	0,0	0,5
<i>Baixo Mondego</i>	20,7	66,8	12,5	0,0	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	33,1	42,2	24,4	0,0	0,3
<i>Pinhal Interior Norte</i>	35,2	50,6	12,0	2,2	0,0
<i>Dão-Lafões</i>	34,5	50,8	14,4	0,2	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	22,4	54,9	18,6	4,0	0,1
<i>Serra da Estrela</i>	22,6	54,9	16,1	6,1	0,3
<i>Beira Interior Norte</i>	30,7	43,6	22,5	2,1	1,0
<i>Beira Interior Sul</i>	43,0	30,8	20,0	5,4	0,7
<i>Cova da Beira</i>	39,0	36,7	15,3	8,8	0,3
<i>Oeste</i>	36,4	53,5	9,6	0,0	0,5
<i>Médio Tejo</i>	30,6	54,0	15,2	0,0	0,2
<b>LISBOA</b>	<b>40,6</b>	<b>56,1</b>	<b>2,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>
<i>Grande Lisboa</i>	41,7	56,4	1,6	0,0	0,2
<i>Península De Setúbal</i>	37,8	55,5	6,2	0,1	0,5
<b>ALENTEJO</b>	<b>32,7</b>	<b>33,8</b>	<b>28,9</b>	<b>4,6</b>	<b>0,0</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	32,0	24,4	35,9	7,3	0,3
<i>Alto Alentejo</i>	33,9	35,1	28,2	2,2	0,6
<i>Alentejo Central</i>	22,5	27,0	42,7	7,8	0,0
<i>Baixo Alentejo</i>	35,2	28,0	28,5	7,3	0,9
<i>Lezíria do Tejo</i>	37,7	44,3	16,6	0,9	0,5
<b>ALGARVE</b>	<b>38,3</b>	<b>42,8</b>	<b>14,8</b>	<b>2,7</b>	<b>1,4</b>
<i>Algarve</i>	38,3	42,8	14,8	2,7	1,4
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>36,7</b>	<b>51,7</b>	<b>10,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-25 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – IRN, Conservatória do registo comercial (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>35,0</b>	<b>53,9</b>	<b>10,0</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	34,3	51,9	13,1	0,2	0,6
<i>Cávado</i>	40,9	53,5	5,4	0,0	0,2
<i>Ave</i>	28,6	64,4	6,8	0,1	0,1
<i>Grande Porto</i>	40,3	54,3	5,3	0,0	0,0
<i>Tâmega</i>	29,3	59,1	11,3	0,1	0,2
<i>Entre Douro e Vouga</i>	28,2	47,1	24,5	0,0	0,1
<i>Douro</i>	37,4	44,8	17,7	0,0	0,0
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	26,4	31,5	20,8	20,3	1,0
<b>CENTRO</b>	<b>34,7</b>	<b>51,6</b>	<b>12,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>
<i>Baixo Vouga</i>	37,7	56,6	5,3	0,0	0,5
<i>Baixo Mondego</i>	26,1	61,2	12,6	0,0	0,1
<i>Pinhal Litoral</i>	34,6	40,5	24,6	0,0	0,3
<i>Pinhal Interior Norte</i>	37,1	52,3	8,9	1,5	0,2
<i>Dão-Lafões</i>	36,2	53,8	9,1	0,3	0,6
<i>Pinhal Interior Sul</i>	22,5	56,1	18,0	3,1	0,4
<i>Serra da Estrela</i>	26,6	52,8	13,3	7,1	0,2
<i>Beira Interior Norte</i>	32,2	46,4	19,6	1,0	0,8
<i>Beira Interior Sul</i>	43,0	30,1	20,4	5,7	0,7
<i>Cova da Beira</i>	39,0	36,9	15,4	8,5	0,2
<i>Oeste</i>	36,2	53,2	10,1	0,0	0,5
<i>Médio Tejo</i>	37,4	50,2	12,1	0,1	0,2
<b>LISBOA</b>	<b>36,5</b>	<b>59,1</b>	<b>4,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
<i>Grande Lisboa</i>	32,0	64,7	3,2	0,0	0,2
<i>Península De Setúbal</i>	48,4	44,4	6,0	0,5	0,7
<b>ALENTEJO</b>	<b>42,2</b>	<b>35,2</b>	<b>18,7</b>	<b>3,1</b>	<b>0,7</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	31,9	23,2	37,1	7,0	0,8
<i>Alto Alentejo</i>	48,5	34,1	13,8	3,2	0,5
<i>Alentejo Central</i>	53,0	29,8	12,8	3,5	0,9
<i>Baixo Alentejo</i>	39,0	35,3	20,8	3,8	1,0
<i>Lezíria do Tejo</i>	37,7	44,2	16,7	0,9	0,5
<b>ALGARVE</b>	<b>46,1</b>	<b>31,9</b>	<b>15,3</b>	<b>6,7</b>	<b>0,0</b>
<i>Algarve</i>	46,1	31,9	15,3	6,7	0,0
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>36,4</b>	<b>52,4</b>	<b>9,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,2</b>

Elaboração própria.



**Quadro H-26 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – IRN, Conservatória do registo de veículos (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>39,2</b>	<b>51,3</b>	<b>9,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	32,8	52,5	13,5	0,3	1,0
<i>Cávado</i>	41,3	52,5	5,9	0,0	0,3
<i>Ave</i>	37,5	60,4	1,5	0,0	0,4
<i>Grande Porto</i>	48,5	47,3	4,2	0,0	0,0
<i>Tâmega</i>	25,1	56,5	17,4	1,0	0,0
<i>Entre Douro e Vouga</i>	35,2	52,6	11,9	0,1	0,2
<i>Douro</i>	37,1	46,1	15,2	0,6	1,0
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	35,6	34,6	24,7	3,9	1,1
<b>CENTRO</b>	<b>33,5</b>	<b>51,8</b>	<b>14,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	36,0	58,7	4,7	0,0	0,6
<i>Baixo Mondego</i>	30,5	61,6	7,9	0,0	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	34,1	41,4	24,2	0,0	0,4
<i>Pinhal Interior Norte</i>	32,6	52,8	12,2	2,1	0,2
<i>Dão-Lafões</i>	28,8	50,1	20,7	0,4	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	17,5	50,6	29,8	1,9	0,2
<i>Serra da Estrela</i>	22,7	53,4	18,9	4,6	0,4
<i>Beira Interior Norte</i>	29,3	46,2	22,2	0,8	1,4
<i>Beira Interior Sul</i>	45,5	28,2	20,6	4,9	0,7
<i>Cova da Beira</i>	38,9	39,9	15,5	5,5	0,3
<i>Oeste</i>	36,8	53,2	9,5	0,0	0,4
<i>Médio Tejo</i>	34,4	49,8	15,4	0,2	0,2
<b>LISBOA</b>	<b>39,8</b>	<b>56,4</b>	<b>3,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>
<i>Grande Lisboa</i>	44,8	53,6	1,3	0,0	0,2
<i>Península De Setúbal</i>	26,4	63,8	9,1	0,1	0,5
<b>ALENTEJO</b>	<b>39,7</b>	<b>34,3</b>	<b>22,2</b>	<b>2,9</b>	<b>0,9</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	24,3	22,2	44,7	8,5	0,2
<i>Alto Alentejo</i>	42,7	30,3	25,3	0,7	1,0
<i>Alentejo Central</i>	52,5	29,6	15,3	1,3	1,3
<i>Baixo Alentejo</i>	36,4	34,3	21,4	6,3	1,6
<i>Lezíria do Tejo</i>	37,6	44,3	16,7	0,9	0,5
<b>ALGARVE</b>	<b>42,9</b>	<b>37,6</b>	<b>14,8</b>	<b>3,7</b>	<b>1,0</b>
<i>Algarve</i>	42,9	37,6	14,8	3,7	1,0
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>38,3</b>	<b>50,9</b>	<b>9,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-27 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos relacionada com eventos de vida – Lojas do Cidadão (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>11,2</b>	<b>35,3</b>	<b>42,3</b>	<b>11,1</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	3,4	10,2	35,2	50,7	0,5
<i>Cávado</i>	27,8	31,3	37,9	3,0	0,0
<i>Ave</i>	4,9	40,5	47,7	7,0	0,0
<i>Grande Porto</i>	13,5	40,9	45,3	0,3	0,0
<i>Tâmega</i>	4,2	31,3	49,1	15,4	0,0
<i>Entre Douro e Vouga</i>	15,7	58,9	20,8	4,6	0,0
<i>Douro</i>	2,5	12,8	47,4	35,9	1,4
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	1,4	2,9	16,7	67,5	11,5
<b>CENTRO</b>	<b>9,0</b>	<b>20,1</b>	<b>29,2</b>	<b>39,7</b>	<b>1,9</b>
<i>Baixo Vouga</i>	17,5	47,5	31,6	3,2	0,1
<i>Baixo Mondego</i>	14,2	42,0	35,7	8,1	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	0,0	0,0	3,0	96,8	0,2
<i>Pinhal Interior Norte</i>	0,0	0,3	27,5	65,8	6,4
<i>Dão-Lafões</i>	12,7	21,8	45,3	20,2	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	0,0	0,0	6,9	87,3	5,8
<i>Serra da Estrela</i>	0,0	0,0	13,2	83,2	3,6
<i>Beira Interior Norte</i>	18,2	14,3	28,7	38,0	0,7
<i>Beira Interior Sul</i>	43,1	19,4	19,4	17,1	1,1
<i>Cova da Beira</i>	0,0	0,1	41,9	57,0	1,0
<i>Oeste</i>	0,0	0,0	20,8	71,5	7,7
<i>Médio Tejo</i>	2,8	24,3	47,0	25,8	0,1
<b>LISBOA</b>	<b>16,7</b>	<b>39,1</b>	<b>19,8</b>	<b>24,4</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	19,5	44,4	14,8	21,3	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	10,4	27,4	30,8	31,3	0,0
<b>ALENTEJO</b>	<b>1,9</b>	<b>4,8</b>	<b>14,9</b>	<b>63,5</b>	<b>14,9</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	0,0	0,0	0,2	26,3	73,6
<i>Alto Alentejo</i>	5,1	4,8	19,9	63,6	6,5
<i>Alentejo Central</i>	3,1	12,2	12,9	66,9	5,0
<i>Baixo Alentejo</i>	2,6	3,2	34,9	44,6	14,7
<i>Lezíria do Tejo</i>	0,0	2,5	9,4	85,7	2,5
<b>ALGARVE</b>	<b>11,2</b>	<b>20,2</b>	<b>22,3</b>	<b>46,3</b>	<b>0,0</b>
<i>Algarve</i>	11,2	20,2	22,3	46,3	0,0
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>11,8</b>	<b>30,8</b>	<b>30,1</b>	<b>26,0</b>	<b>1,4</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-28 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de defesa e segurança – GNR (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>49,2</b>	<b>46,7</b>	<b>3,6</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>
<i>Minho-Lima</i>	41,0	49,5	8,9	0,1	0,5
<i>Cávado</i>	46,6	50,0	3,3	0,1	0,0
<i>Ave</i>	54,0	44,4	1,1	0,1	0,5
<i>Grande Porto</i>	58,1	41,5	0,2	0,0	0,1
<i>Tâmega</i>	37,7	57,2	4,4	0,2	0,6
<i>Entre Douro e Vouga</i>	48,8	46,0	5,0	0,2	0,1
<i>Douro</i>	36,2	52,3	10,9	0,0	0,6
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	40,1	42,2	14,0	2,4	1,3
<b>CENTRO</b>	<b>40,9</b>	<b>51,8</b>	<b>7,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	48,8	48,0	2,9	0,0	0,4
<i>Baixo Mondego</i>	33,1	58,8	8,1	0,0	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	33,2	55,9	10,7	0,0	0,3
<i>Pinhal Interior Norte</i>	37,4	52,4	9,4	0,5	0,3
<i>Dão-Lafões</i>	36,9	56,4	5,6	0,2	1,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	27,7	51,3	19,0	1,9	0,1
<i>Serra da Estrela</i>	42,0	42,3	14,2	1,5	0,1
<i>Beira Interior Norte</i>	38,0	49,4	10,4	0,8	1,5
<i>Beira Interior Sul</i>	53,0	30,2	14,9	0,6	1,3
<i>Cova da Beira</i>	49,8	38,6	10,3	1,3	0,0
<i>Oeste</i>	44,4	52,9	1,7	0,0	1,0
<i>Médio Tejo</i>	43,3	47,8	8,0	0,6	0,4
<b>LISBOA</b>	<b>43,9</b>	<b>50,2</b>	<b>5,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
<i>Grande Lisboa</i>	38,9	54,5	6,4	0,0	0,1
<i>Península De Setúbal</i>	56,9	39,1	3,1	0,2	0,7
<b>ALENTEJO</b>	<b>50,7</b>	<b>36,2</b>	<b>11,1</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	52,4	34,6	11,4	1,2	0,4
<i>Alto Alentejo</i>	50,2	38,3	10,4	0,9	0,2
<i>Alentejo Central</i>	54,5	34,1	10,6	0,5	0,2
<i>Baixo Alentejo</i>	48,5	33,3	13,6	3,8	0,7
<i>Lezíria do Tejo</i>	48,9	38,7	10,5	1,1	0,8
<b>ALGARVE</b>	<b>63,6</b>	<b>29,6</b>	<b>5,0</b>	<b>0,6</b>	<b>1,3</b>
<i>Algarve</i>	63,6	29,6	5,0	0,6	1,3
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>46,5</b>	<b>47,3</b>	<b>5,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-29 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de defesa e segurança – PSP (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>32,8</b>	<b>33,1</b>	<b>17,6</b>	<b>16,5</b>	<b>0,0</b>
<i>Minho-Lima</i>	19,0	30,2	34,8	14,4	1,5
<i>Cávado</i>	30,1	54,5	12,8	2,5	0,0
<i>Ave</i>	15,0	42,2	9,2	33,6	0,0
<i>Grande Porto</i>	68,2	29,7	1,8	0,3	0,0
<i>Tâmega</i>	0,1	13,5	48,5	37,9	0,0
<i>Entre Douro e Vouga</i>	21,4	55,6	17,3	5,7	0,0
<i>Douro</i>	17,5	26,2	22,7	29,4	4,1
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	24,8	14,5	33,9	19,5	7,3
<b>CENTRO</b>	<b>19,3</b>	<b>31,1</b>	<b>33,8</b>	<b>15,8</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	12,7	37,4	45,6	4,2	0,1
<i>Baixo Mondego</i>	22,0	34,4	38,7	4,9	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	28,9	38,8	29,8	2,3	0,2
<i>Pinhal Interior Norte</i>	0,0	1,5	46,7	50,1	1,7
<i>Dão-Lafões</i>	15,4	19,5	42,4	22,6	0,2
<i>Pinhal Interior Sul</i>	0,0	0,7	20,7	77,8	0,8
<i>Serra da Estrela</i>	7,8	28,3	53,7	10,3	0,0
<i>Beira Interior Norte</i>	18,2	14,6	29,9	35,6	1,7
<i>Beira Interior Sul</i>	42,9	18,5	20,0	17,3	1,3
<i>Cova da Beira</i>	21,4	30,7	38,8	9,1	0,0
<i>Oeste</i>	17,3	36,6	21,8	24,3	0,0
<i>Médio Tejo</i>	33,2	43,3	19,6	3,9	0,0
<b>LISBOA</b>	<b>67,7</b>	<b>23,7</b>	<b>7,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	73,5	21,2	4,2	1,1	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	53,8	29,8	15,2	1,2	0,0
<b>ALENTEJO</b>	<b>19,2</b>	<b>17,9</b>	<b>27,4</b>	<b>26,9</b>	<b>8,5</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	0,0	0,0	0,1	39,4	60,5
<i>Alto Alentejo</i>	25,6	12,2	30,9	30,5	0,8
<i>Alentejo Central</i>	28,9	13,9	28,7	28,2	0,3
<i>Baixo Alentejo</i>	22,6	11,9	29,3	33,6	2,6
<i>Lezíria do Tejo</i>	15,5	33,5	34,8	15,8	0,3
<b>ALGARVE</b>	<b>35,9</b>	<b>22,0</b>	<b>33,2</b>	<b>8,0</b>	<b>0,8</b>
<i>Algarve</i>	35,9	22,0	33,2	8,0	0,8
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>38,5</b>	<b>28,5</b>	<b>19,9</b>	<b>12,5</b>	<b>0,7</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-30 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de justiça – Tribunais, em 2012 (antes da reforma do mapa judiciário) (2013).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>37,2</b>	<b>53,7</b>	<b>8,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>
<i>Minho-Lima</i>	34,7	51,3	13,1	0,2	0,6
<i>Cávado</i>	41,5	52,0	6,2	0,1	0,2
<i>Ave</i>	21,8	69,8	8,2	0,1	0,2
<i>Grande Porto</i>	49,9	47,5	2,5	0,0	0,1
<i>Tâmega</i>	28,6	59,6	11,4	0,2	0,2
<i>Entre Douro e Vouga</i>	21,0	64,0	14,8	0,2	0,1
<i>Douro</i>	34,4	47,3	15,9	1,8	0,7
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	37,0	34,8	24,1	3,0	1,1
<b>CENTRO</b>	<b>31,4</b>	<b>50,8</b>	<b>14,9</b>	<b>2,9</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	33,7	60,3	5,5	0,0	0,5
<i>Baixo Mondego</i>	37,9	54,1	7,9	0,0	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	31,2	45,8	22,7	0,0	0,3
<i>Pinhal Interior Norte</i>	24,4	53,0	21,4	1,3	0,0
<i>Dão-Lafões</i>	24,7	57,2	17,8	0,3	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	12,8	41,8	43,0	1,6	0,8
<i>Serra da Estrela</i>	26,5	52,5	15,6	5,4	0,0
<i>Beira Interior Norte</i>	28,5	42,9	25,8	2,8	0,0
<i>Beira Interior Sul</i>	41,6	26,8	26,0	4,5	1,0
<i>Cova da Beira</i>	22,6	23,8	13,3	40,3	0,0
<i>Oeste</i>	32,3	54,0	13,0	0,4	0,3
<i>Médio Tejo</i>	36,9	49,0	14,0	0,1	0,0
<b>LISBOA</b>	<b>37,1</b>	<b>56,3</b>	<b>6,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	35,6	59,3	5,0	0,0	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	40,8	47,8	9,9	0,8	0,6
<b>ALENTEJO</b>	<b>33,8</b>	<b>33,1</b>	<b>24,3</b>	<b>7,9</b>	<b>0,8</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	23,8	14,7	29,9	30,8	0,8
<i>Alto Alentejo</i>	37,4	27,5	29,5	4,3	1,4
<i>Alentejo Central</i>	45,0	26,5	23,1	4,9	0,4
<i>Baixo Alentejo</i>	28,8	31,9	29,0	8,8	1,6
<i>Lezíria do Tejo</i>	31,2	48,1	18,0	2,2	0,4
<b>ALGARVE</b>	<b>47,9</b>	<b>39,7</b>	<b>8,8</b>	<b>2,9</b>	<b>0,7</b>
<i>Algarve</i>	47,9	39,7	8,8	2,9	0,7
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>36,0</b>	<b>51,6</b>	<b>10,6</b>	<b>1,6</b>	<b>0,2</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-31 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de justiça – Tribunais, em 2014 (depois da reforma do mapa judiciário) (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>36,8</b>	<b>53,2</b>	<b>9,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
<i>Minho-Lima</i>	33,0	50,0	15,9	0,2	0,9
<i>Cávado</i>	41,2	51,5	7,1	0,1	0,1
<i>Ave</i>	27,8	68,7	3,0	0,1	0,4
<i>Grande Porto</i>	46,0	50,0	4,0	0,0	0,1
<i>Tâmega</i>	27,3	59,8	12,1	0,2	0,5
<i>Entre Douro e Vouga</i>	34,5	53,5	11,6	0,2	0,3
<i>Douro</i>	28,3	44,2	24,7	2,5	0,4
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	35,0	32,5	28,1	3,5	0,9
<b>CENTRO</b>	<b>30,5</b>	<b>51,8</b>	<b>16,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>
<i>Baixo Vouga</i>	34,6	55,2	9,7	0,0	0,5
<i>Baixo Mondego</i>	28,2	56,8	15,0	0,0	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	31,7	46,6	21,3	0,0	0,4
<i>Pinhal Interior Norte</i>	24,2	56,5	17,3	1,9	0,1
<i>Dão-Lafões</i>	30,6	51,9	16,9	0,2	0,4
<i>Pinhal Interior Sul</i>	9,2	33,9	47,9	8,7	0,3
<i>Serra da Estrela</i>	22,4	53,0	21,1	3,2	0,2
<i>Beira Interior Norte</i>	28,1	42,6	27,8	0,8	0,6
<i>Beira Interior Sul</i>	41,0	26,7	26,2	5,2	1,0
<i>Cova da Beira</i>	31,5	35,5	24,5	8,4	0,2
<i>Oeste</i>	27,5	60,5	11,4	0,0	0,6
<i>Médio Tejo</i>	35,3	46,5	17,9	0,2	0,0
<b>LISBOA</b>	<b>35,1</b>	<b>60,3</b>	<b>4,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>
<i>Grande Lisboa</i>	32,8	63,7	3,2	0,0	0,3
<i>Península De Setúbal</i>	40,9	51,3	6,5	0,2	1,1
<b>ALENTEJO</b>	<b>33,2</b>	<b>35,2</b>	<b>26,5</b>	<b>4,5</b>	<b>0,6</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	31,8	24,8	33,7	9,3	0,4
<i>Alto Alentejo</i>	31,2	34,5	29,3	3,8	1,1
<i>Alentejo Central</i>	42,6	24,9	27,8	4,4	0,3
<i>Baixo Alentejo</i>	30,8	30,8	29,8	7,4	1,3
<i>Lezíria do Tejo</i>	29,6	48,7	19,7	1,6	0,4
<b>ALGARVE</b>	<b>41,4</b>	<b>41,3</b>	<b>11,6</b>	<b>4,5</b>	<b>1,1</b>
<i>Algarve</i>	41,4	41,3	11,6	4,5	1,1
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>34,8</b>	<b>53,0</b>	<b>11,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-32 – Estimativa do total de população residente (%) em função da distância à rede de serviços públicos de justiça – Julgados de Paz (2015).**

	MINUTOS				
	5 OU MENOS	6 A 15	16 A 30	31 A 60	61 OU MAIS
<b>NORTE</b>	<b>9,1</b>	<b>32,2</b>	<b>29,8</b>	<b>25,8</b>	<b>3,1</b>
<i>Minho-Lima</i>	0,0	0,0	4,8	83,7	11,5
<i>Cávado</i>	0,3	2,9	76,1	20,6	0,0
<i>Ave</i>	5,8	23,8	51,8	18,7	0,0
<i>Grande Porto</i>	17,7	63,5	10,1	8,7	0,0
<i>Tâmega</i>	0,0	0,1	44,2	55,5	0,3
<i>Entre Douro e Vouga</i>	9,4	55,7	28,1	6,8	0,0
<i>Douro</i>	23,9	39,6	14,5	17,6	4,4
<i>Alto Trás-os-Montes</i>	1,1	1,6	15,0	45,3	37,0
<b>CENTRO</b>	<b>2,8</b>	<b>25,2</b>	<b>47,5</b>	<b>23,9</b>	<b>0,6</b>
<i>Baixo Vouga</i>	2,3	38,1	53,0	6,5	0,1
<i>Baixo Mondego</i>	6,8	70,8	18,7	3,7	0,0
<i>Pinhal Litoral</i>	0,4	5,1	53,2	41,2	0,1
<i>Pinhal Interior Norte</i>	7,7	24,3	47,8	19,6	0,7
<i>Dão-Lafões</i>	2,5	12,1	49,2	36,2	0,0
<i>Pinhal Interior Sul</i>	16,6	43,2	24,7	15,6	0,0
<i>Serra da Estrela</i>	0,0	0,0	17,8	80,5	1,6
<i>Beira Interior Norte</i>	0,5	5,3	51,8	38,1	4,3
<i>Beira Interior Sul</i>	0,0	0,0	6,0	86,0	8,0
<i>Cova da Beira</i>	2,9	13,9	63,3	18,9	1,0
<i>Oeste</i>	1,4	21,1	64,3	13,2	0,1
<i>Médio Tejo</i>	0,1	5,9	60,2	33,8	0,0
<b>LISBOA</b>	<b>11,6</b>	<b>48,1</b>	<b>38,7</b>	<b>1,7</b>	<b>0,0</b>
<i>Grande Lisboa</i>	9,3	48,9	40,1	1,7	0,0
<i>Península De Setúbal</i>	20,4	44,8	33,3	1,4	0,1
<b>ALENTEJO</b>	<b>0,2</b>	<b>0,9</b>	<b>8,8</b>	<b>53,8</b>	<b>36,3</b>
<i>Alentejo Litoral</i>	0,0	0,0	0,4	44,7	54,9
<i>Alto Alentejo</i>	0,0	0,0	0,0	23,1	76,9
<i>Alentejo Central</i>	0,0	0,0	0,6	48,9	50,5
<i>Baixo Alentejo</i>	1,3	4,7	16,7	48,1	29,2
<i>Lezíria do Tejo</i>	0,0	0,3	17,8	78,4	3,5
<b>ALGARVE</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>41,8</b>	<b>58,2</b>
<i>Algarve</i>	0,0	0,0	0,0	41,8	58,2
<b>PORTUGAL CONT.</b>	<b>7,6</b>	<b>32,6</b>	<b>33,9</b>	<b>19,8</b>	<b>6,1</b>

Elaboração própria.

**Quadro H-33 – Metainformação sobre os indicadores ou as variáveis utilizadas na modelação da informação geográfica.**

INDICADOR / VARIÁVEL	CONCEITO	INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA TERRITORIAL	UNID. DE MEDIDA	ESCALA DE VARIAÇÃO	DESAGREG. GEOGRÁFICA	ANO	FONTE
A.1 <b>População Residente</b>	Pessoas que, independentemente de no momento de observação – zero horas do dia de referência – estejam presentes ou ausentes numa determinada unidade de alojamento, aí habitam a maior parte do ano com a família ou detêm a totalidade ou a maior parte dos seus haveres.	A concentração de um maior número de população residente é tida como maior dinâmica. A ausência ou o menor número de população residente é tida como menor dinâmica.	Número	Mín.: 0 Máx.: 2140	Subsecção Estatística	2011	INE
A.2 <b>Taxa de variação da população residente, entre 2001 e 2011</b>	Diferença percentual entre a população residente entre os anos censitários de 2001 e 2011. <u>Fórmula:</u> [(População residente 2011 – População residente 2001)/ População residente 2001]*100	Uma maior taxa de variação positiva é tida como maior dinâmica e uma maior taxa de variação negativa é tida como menor dinâmica.	Porcentagem	Mín.: -72,69 Máx.: 116,10	Freguesia	2001-2011	INE
A.3 <b>Taxa de atração total</b>	Relação entre a população residente que 5 anos antes residia noutra unidade territorial ou noutro país e a população residente na unidade territorial. <u>Fórmula:</u> (População residente que 5 anos antes residia noutra unidade territorial ou noutro país/ População residente na unidade territorial)*100	Uma maior taxa de atração total é tida como maior dinâmica e uma menor taxa de atração total é tida como menor dinâmica.	Porcentagem	Mín.: 3,08 Máx.: 18,03	Freguesia	2011	INE
A.4 <b>Taxa de analfabetismo</b>	Esta taxa foi definida tendo como referência a idade a partir da qual um indivíduo que acompanhe o percurso normal do sistema de ensino deve saber ler e escrever. Considerou-se que essa idade correspondia aos 10 anos, equivalente à conclusão do ensino básico primário. <u>Fórmula:</u> (População residente com 10 e mais anos ('Não sabe ler nem escrever')/ População residente com 10 e mais anos)*100	Uma maior taxa de analfabetismo é tida como maior dinâmica e uma menor taxa de analfabetismo é tida como menor dinâmica.	Porcentagem	Mín.: 0,55 Máx.: 41,46	Freguesia	2011	INE



INDICADOR / VARIÁVEL	CONCEITO	INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA TERRITORIAL	UNID. DE MEDIDA	ESCALA DE VARIAÇÃO	DESAGREG. GEOGRÁFICA	ANO	FONTE
A.5 <b>Proporção da população residente com ensino superior completo</b>	<p>População que concluiu o nível de ensino que compreende os ensinos universitário e politécnico, aos quais têm acesso indivíduos habilitados com um curso secundário ou equivalente e indivíduos maiores de 23 anos que, não possuindo a referida habilitação, revelam qualificação para a sua frequência através de prestação de provas.</p> <p><u>Fórmula:</u> (População residente com 21 e mais anos com ensino superior concluído/ População residente com 21 e mais anos)*100</p>	Uma maior proporção da população residente com ensino superior completo é tida como maior dinâmica e uma menor proporção da população residente com ensino superior completo é tida como menor dinâmica.	Porcentagem	Mín.: 0,00 Máx.: 56,61	Freguesia	2011	INE
A.6 <b>Taxa de crescimento efetivo</b>	<p>Variação populacional observada durante um determinado período de tempo, normalmente um ano civil, referido à população média desse período</p> <p><u>Fórmula:</u> <math>[(P(t)-P(t-1))/((P(t)+P(t-1))/2)]*10^n</math>; <math>P(t)</math>=População no momento <math>t</math>; <math>P(t-1)</math>=População no momento <math>(t-1)</math>; <math>n=2</math> ou 3</p>	Uma maior taxa de crescimento efetivo é tida como maior dinâmica e uma menor taxa de crescimento efetivo é tida como menor dinâmica.	Porcentagem	Mín.: -3,97 Máx.: 2,27	Concelho	2011	INE
A.7 <b>Índice de envelhecimento populacional</b>	<p>Relação entre a população idosa e a população jovem, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com 65 ou mais anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 14 anos.</p> <p><u>Fórmula:</u> <math>[(P(65, +)/ P(0, 14))]*10^n</math> <math>P(65, +)</math>=População residente com 65 e mais anos de idade. <math>P(0, 14)</math>=População residente com idade entre 0 e 14 anos. <math>n=2</math>.</p>	Um maior índice de envelhecimento populacional é tido como maior dinâmica e um menor maior índice de envelhecimento populacional é tido como menor dinâmica.	Número	Mín.: 15,50 Máx.: 6200,00	Freguesia	2011	INE

INDICADOR / VARIÁVEL	CONCEITO	INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA TERRITORIAL	UNID. DE MEDIDA	ESCALA DE VARIAÇÃO	DESAGREG. GEOGRÁFICA	ANO	FONTE
A.8	<b>População residente com dificuldades</b>  Relação entre a população residente e as dificuldades que sente, considerando as seguintes dificuldades: ver, ouvir, andar ou subir degraus, compreender os outros ou fazer-se compreender. <u>Fórmula (para cada tipo de dificuldade):</u> (População com dificuldade / população residente]*100  <u>Nota:</u> tratando-se de um somatório para quatro tipos de dificuldades, a escala de variação poderá variar entre 0% e 400%.	Uma maior percentagem de população residente com dificuldades é tida como maior dinâmica e uma menor percentagem de população residente com dificuldades é tida como menor dinâmica.	Porcentagem	Mín.: 2,76 Máx.: 200,00	Freguesia	2011	INE
B.1	<b>Edifícios clássicos</b>  Edifício cuja estrutura e materiais empregues tem um carácter não precário e duração esperada de 10 anos pelo menos.	A concentração de um maior número de edifícios clássicos é tida como maior dinâmica. A ausência ou o menor número de edifícios clássicos é tida como menor dinâmica.	Número	Mín.: 0 Máx.: 773	Subsecção Estatística	2011	INE
B.2	<b>Edifícios clássicos contruídos entre 2001 e 2011</b>  Percentagem de edifícios clássicos construídos entre 2001 e 2011. <u>Fórmula:</u> (Edifícios clássicos construídos entre 2001 e 2011/Total de edifícios clássicos]*100	Uma maior percentagem de edifícios clássicos construídos entre 2001 e 2011 é tida como maior dinâmica e uma menor percentagem de edifícios clássicos construídos entre 2001 e 2011 é tida como menor dinâmica.	Porcentagem	Mín.: 0 Máx.: 100	Subsecção Estatística	2011	INE
B.3	<b>Taxa de alojamentos principais</b>  Alojamento que constitui a residência de pelo menos um agregado familiar durante a maior parte do ano, ou para onde um agregado tenha transferido a totalidade ou maior parte dos seus haveres.	Uma maior percentagem de alojamentos principais é tida como maior dinâmica e uma menor percentagem de alojamentos principais é tida como menor dinâmica.	Porcentagem	Mín.: 0 Máx.: 100	Subsecção Estatística	2011	INE
B.4	<b>Taxa de alojamentos vagos</b>  Alojamentos que à data do recenseamento não se encontravam ocupados como alojamento principal ou sazonal, podendo encontrar-se para venda, aluguer ou estar enquadrado noutros casos.	Uma maior percentagem de alojamentos vagos é tida como menor dinâmica e uma menor percentagem de alojamentos vagos é tida como maior dinâmica.	Porcentagem	Mín.: 0 Máx.: 100	Subsecção Estatística	2011	INE

INDICADOR / VARIÁVEL	CONCEITO	INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA TERRITORIAL	UNID. DE MEDIDA	ESCALA DE VARIAÇÃO	DESAGREG. GEOGRÁFICA	ANO	FONTE
B.5  Encargos médios mensais com aquisição ou arrendamento de habitação	<p>Valor médio das despesas mensais com a aquisição ou o arrendamento do alojamento que, normalmente, se destina a alojar apenas uma família e não é totalmente utilizado para outros fins no momento de referência.</p> <p><u>Fórmula:</u>  <math display="block">[(\text{Encargos médios mensais por aquisição de habitação própria} * \text{Número de alojamentos ocupados pelo proprietário com encargos} + \text{Valor médio mensal das rendas dos alojamentos familiares clássicos arrendados} * \text{Número de alojamentos arrendados}) / (\text{Número de alojamentos ocupados pelo proprietário com encargos} + \text{Número de alojamentos arrendados})]</math></p>	Maiores encargos médios mensais com aquisição ou arrendamento de habitação são tidos como maior dinâmica e menores encargos médios mensais com aquisição ou arrendamento de habitação são tidos como menor dinâmica.	Euro	Mín.: 190,03 Máx.: 436,70	Concelho	2011	INE
C.1  Volume de negócios das empresas	<p>Quantia líquida das vendas e prestações de serviços (abrangendo as indemnizações compensatórias) respeitantes às atividades normais das entidades, consequentemente após as reduções em vendas e não incluindo nem o imposto sobre o valor acrescentado nem outros impostos diretamente relacionados com as vendas e prestações de serviços. Na prática, corresponde ao somatório das contas 71 e 72 do Plano Oficial de Contabilidade.</p>	Um maior volume de negócios das empresas é tido como maior dinâmica e um menor volume de negócios das empresas é tido como menor dinâmica.	Euro	Mín.: 9387724 Máx.: 89359152250	Concelho	2011	INE
C.2  Indicador de concentração do volume de negócios das quatro maiores empresas	<p>Permite aferir a dependência do sistema económico local face às quatro maiores empresas.</p> <p><u>Fórmula:</u>  <math display="block">(\text{Volume de negócios das quatro maiores empresas} / \text{Volume de negócios das empresas}) * 100</math></p>	Uma maior concentração do volume de negócios das quatro maiores empresas é tida como menor dinâmica/resiliência e uma concentração do volume de negócios das quatro maiores empresas é tida como maior dinâmica/resiliência.	Porcentagem	Mín.: 5,81 Máx.: 90,34	Concelho	2011	INE

INDICADOR / VARIÁVEL	CONCEITO	INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA TERRITORIAL	UNID. DE MEDIDA	ESCALA DE VARIAÇÃO	DESAGREG. GEOGRÁFICA	ANO	FONTE	
C.3	Diferença entre o número de empresas constituídas e o número de empresas dissolvidas	Relação entre o número de empresas constituídas e dissolvidas, num determinado ano civil. <u>Fórmula:</u> Número de empresas constituídas – Número de empresas dissolvidas	Uma maior diferença entre o número de empresas constituídas e o número de empresas dissolvidas é tida como menor dinâmica/resiliência e uma menor diferença entre o número de empresas constituídas e o número de empresas dissolvidas é tida como maior dinâmica/resiliência.	Número	Mín.: -1981 Máx.: 257	Concelho	2011	INE
C.4	Número médio de pessoal ao serviço, por empresa	Permite aferir a capacidade que as empresas têm para empregar e a sua dimensão. <u>Fórmula:</u> Pessoal ao serviço / Número de empresas	Um maior número médio de pessoal ao serviço, por empresa é tido como maior dinâmica e um menor número médio de pessoal ao serviço, por empresa é tido como menor dinâmica.	Número	Mín.: 1,34 Máx.: 5,80	Concelho	2011	INE
C.5	Taxa de sobrevivência das empresas criadas há 2 anos	Quociente entre o número de empresas ativas no ano n que tendo nascido no ano n-t, sobreviveram t anos, e o número de empresas nascidas no ano n-t. <u>Fórmula:</u> (Número de empresas ativas no ano n que tendo nascido no ano n-2 sobreviveram no ano n/ Número de empresas nascidas no ano n-2)*100	Uma maior taxa de sobrevivência das empresas criadas há 2 anos é tida como maior dinâmica/resiliência e uma menor taxa de sobrevivência das empresas criadas há 2 anos é tida como menor dinâmica/resiliência.	Porcentagem	Mín.: 37,22 Máx.: 84,85	Concelho	2011	INE
C.6	Porcentagem de pessoas que estudam e que trabalham no mesmo concelho de residência	<u>Fórmula:</u> [(População residente que estuda no mesmo concelho de residência + População residente que trabalha no mesmo concelho de residência)/População residente]*100	Uma maior percentagem de pessoas que estudam e que trabalham no mesmo concelho de residência é tida como maior dinâmica/resiliência e uma menor percentagem de pessoas que estudam e que trabalham no mesmo concelho de residência é tida como menor dinâmica/resiliência.	Porcentagem	Mín.: 0 Máx.: 100	Subsecção Estatística	2011	INE
D.1	População empregada	Relação entre a população empregada e a população em idade ativa (população com 15 e mais anos de idade).	Um maior número de população empregada é tido como maior dinâmica e um menor número de população empregada é tido como menor dinâmica.	Número	Mín.: 0 Máx.: 1742	Subsecção Estatística	2011	INE

INDICADOR / VARIÁVEL	CONCEITO	INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA TERRITORIAL	UNID. DE MEDIDA	ESCALA DE VARIAÇÃO	DESAGREG. GEOGRÁFICA	ANO	FONTE
D.2	<b>Taxa de desemprego jovem</b>	População residente com idade entre 15 e 24 anos que se encontra sem emprego.					
		Uma menor taxa de desemprego jovem é tida como maior dinâmica/resiliência e uma maior taxa de desemprego jovem é tida como menor dinâmica/resiliência.	Porcentagem	Mín.: 0 Máx.: 100	Freguesia	2011	INE
D.3	<b>Ganho médio mensal</b>	Montante ilíquido médio, em dinheiro e/ou géneros, pago ao trabalhador, com carácter regular em relação ao período de referência, por tempo trabalhado ou trabalho fornecido no período normal e extraordinário. Inclui, ainda, o pagamento de horas remuneradas mas não efetuadas (férias, feriados e outras ausências pagas).					
		Um maior ganho médio mensal é tido como maior dinâmica e um menor ganho médio mensal é tido como menor dinâmica.	Euro	Mín.: 673,07 Máx.: 1721,20	Concelho	2011	INE
D.4	<b>Disparidade no ganho médio mensal (entre setores de atividade – %) da população empregada por conta de outrem</b>	Coefficiente de variação do ganho médio mensal ponderado pelo peso do emprego em cada setor de atividade no total do emprego por conta de outrem.					
		Uma menor disparidade no ganho médio mensal (entre setores de atividade – %) da população empregada por conta de outrem é tida como maior dinâmica/resiliência e uma maior disparidade no ganho médio mensal (entre setores de atividade – %) da população empregada por conta de outrem é tida como menor dinâmica/resiliência.	Porcentagem	Mín.: 0,5 Máx.: 34,7	Concelho	2011	INE
D.5	<b>Poder de compra per capita</b>	Traduz o poder de compra em cada concelho. <u>Fórmula:</u> $(1 + CV * \text{Factor1}) / (1 + CV * \text{FACT1Pond}) * 100$ CV = Coeficiente de variação escolhido; Fator1 = Valores do 1º fator extraído do modelo; FACT1Pond = Valor resultante da soma para todos os concelhos [Soma(Fator1)*(peso populacional)].					
		Um maior poder de compra <i>per capita</i> é tido como maior dinâmica e um menor poder de compra <i>per capita</i> é tido como menor dinâmica.	Número Índice	Mín.: 49,83 Máx.: 216,88	Concelho	2011	INE
E.1	<b>Potencialidade de Centralidade</b>	Número de funções existentes numa freguesia, com uma ponderação associada ao seu grau de especialização e ao número de unidades funcionais que a freguesia detém.					
		Um maior valor de potencial de centralidade é tido como maior dinâmica e um menor valor de potencial de centralidade é tido como menor dinâmica.	Número Índice	Mín.: 0,00 Máx.: 0,32	Freguesia	2011	INE

INDICADOR / VARIÁVEL	CONCEITO	INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA TERRITORIAL	UNID. DE MEDIDA	ESCALA DE VARIAÇÃO	DESAGREG. GEOGRÁFICA	ANO	FONTE	
E.2	Estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados	Importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados na freguesia, caso existam, com base na metodologia apresentada pelo INE (2004a).	Uma maior importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados na freguesia é tida como maior dinâmica e uma menor importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados na freguesia é tida como menor dinâmica.	Número Índice	Mín.: 0,00 Máx.: 4,38	Freguesia	2011	INE
E.3	Estabelecimentos de comércio e de serviços especializados	Importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços especializados na freguesia, caso existam, com base na metodologia apresentada pelo INE (2004a).	Uma maior importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços especializados na freguesia é tida como maior dinâmica e uma menor importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços especializados na freguesia é tida como menor dinâmica.	Número Índice	Mín.: 0,00 Máx.: 19,73	Freguesia	2011	INE
E.4	Estabelecimentos de comércio e de serviços pouco especializados	Importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados na freguesia, caso existam, com base na metodologia apresentada pelo INE (2004a).	Uma maior importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços pouco especializados na freguesia é tida como maior dinâmica e uma menor importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços pouco especializados na freguesia é tida como menor dinâmica.	Número Índice	Mín.: 0,00 Máx.: 271,37	Freguesia	2011	INE
E.5	Estabelecimentos de comércio e de serviços nada especializados	Importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados na freguesia, caso existam, com base na metodologia apresentada pelo INE (2004a).	Uma maior importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços nada especializados na freguesia é tida como maior dinâmica e uma menor importância relativa dos estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados na freguesia é tida como menor dinâmica.	Número Índice	Mín.: 0,00 Máx.: 850,80	Freguesia	2011	INE

INDICADOR / VARIÁVEL		CONCEITO	INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA TERRITORIAL	UNID. DE MEDIDA	ESCALA DE VARIAÇÃO	DESAGREG. GEOGRÁFICA	ANO	FONTE
F.1	Distância da freguesia à sede de concelho	Distância, em quilómetros, de uma freguesia à sua sede de concelho.	Uma menor distância da freguesia à sede de concelho é tida como maior acessibilidade. Uma maior distância da freguesia à sede de concelho é tida como menor acessibilidade.	Quilómetros	Mín.: Máx.:	Freguesia	2011	CAOP
F.2	Densidade da rede viária – Existente (simples)	Densidade da rede viária, independente do tipo de via em causa.	Uma maior densidade de rede rodoviária é tida como maior acessibilidade. A ausência ou a menor densidade de rede rodoviária é tida como menor acessibilidade.	Não aplicável	Mín.: Máx.:	Portugal Continental	2011	Open Street Map
F.3	Densidade da rede viária – Por número de faixas	Densidade da rede viária, diferencia pelo número de faixas existentes.	Uma maior densidade de faixas da rede rodoviária é tida como maior acessibilidade. A ausência ou a menor densidade faixas da rede rodoviária é tida como menor acessibilidade.	Não aplicável	Mín.: Máx.:	Portugal Continental	2011	Open Street Map
F.4	Distância euclidiana da rede viária	Distância dos territórios à rede viária, representados a partir de buffers hierarquizados.	Uma menor distância à rede rodoviária é tida como maior acessibilidade. Uma maior distância à rede rodoviária é tida como menor acessibilidade.	Não aplicável	Mín.: Máx.:	Portugal continental	2011	Open Street Map
F.5	Taxa de Motorização	Rácio do número de veículos ligeiros de passageiros por mil habitantes.	Uma maior taxa de motorização é tida como maior mobilidade. A menor taxa de motorização é tida como menor mobilidade.	Porcentagem	Mín.: 296,14 Máx.: 832,26	Concelho	2011	INE, Instituto de Seguros de Portugal
F.6	População que utiliza o carro nos movimentos pendulares	Porcentagem de pessoas que utiliza o automóvel para se deslocar de casa para o trabalho ou local de estudo e vice-versa.	Uma maior utilização do carro nos movimentos pendulares é tida como menor dinâmica. Uma menor utilização do carro nos movimentos pendulares é tida como maior dinâmica.	Porcentagem	Mín.: 0 Máx.: 100	Subsecção estatística	2011	INE

INDICADOR / VARIÁVEL	CONCEITO	INTERPRETAÇÃO DA DINÂMICA TERRITORIAL	UNID. DE MEDIDA	ESCALA DE VARIAÇÃO	DESAGREG. GEOGRÁFICA	ANO	FONTE
F.7  Duração média dos movimentos pendulares da população residente empregada ou estudante	<p>Tempo despendido entre o local de residência habitual e o local de trabalho ou de estudo.</p> <p><u>Fórmula:</u>  <math display="block">[(\text{Total de indivíduos na classe } j * \text{ponto médio da classe } j) / \text{População residente empregada ou estudante}]</math> <i>Classes consideradas (respetivo ponderador): Nenhum (0), Até 15 minutos (7,5); 16 a 30 minutos (23); 31 a 60 minutos (45,5) e Mais de uma hora (90).</i></p>	Uma maior duração média dos movimentos pendulares da população residente empregada ou estudante é tida como menor dinâmica. Uma menor duração média dos movimentos pendulares da população residente empregada ou estudante é tida como maior dinâmica.	Minuto	Mín.: 7,5 Máx.: 48,75	Freguesia	2011	INE

Elaboração própria.



**Quadro H-34- Estabelecimentos de comércio e de serviços, por grau de especialização, para o cálculo da Potencialidade de Centralidade.**

GRAU DE ESPECIALIZAÇÃO	TIPO DE ESTABELECIMENTOS DE COMÉRCIO E DE SERVIÇOS	
<b>MUITO ESPECIALIZADOS</b>	Ensino superior (público e privado)	Hospital especializado
<b>ESPECIALIZADOS</b>	Centro comercial regional Centro cultural, galeria de arte Centro de congressos Centro de saúde com internamento Circuito de manutenção Clínica médica especializada Ensino secundário (público e privado) Escola profissional	Hipermercado Hospital / clínica Hospital geral Mercado abastecedor Teatro, cinema Sede de empresa multinacional ou de grande empresa
<b>POUCO ESPECIALIZADOS</b>	Agência de aluguer de automóveis e outro Agência de viagens Agência imobiliária Campo de ténis Cartório notarial Centro comercial local Centro de saúde sem internamento Conservatória do registo predial Conservatório do registo civil Conservatório do registo comercial Consultório médico com serviço permanente Ensino Básico – 1.º, 2.º e 3.º ciclo (público ou privado) Ensino pré-escolar (público ou privado)	Estação ou posto de correio Extensão do centro de saúde Frutaria Ginásio, <i>health club</i> Grande campo de jogos (> 90 x 45 m) Hotel Loja de equipamento informático Parque turístico Piscina coberta ou descoberta Posto de enfermagem Posto policial (PSP, GNR) Repartição de finanças Segurança Social Supermercado Tribunal
<b>NADA ESPECIALIZADOS</b>	Agência bancária Agência de seguros Atividade de tempos livres para crianças, apoio escolar Biblioteca Café, pastelaria Câmara municipal Centro de dia Consultório médico Cooperação de bombeiros Creche Educação pré-escolar pública Escola de condução Escritório de advocacia Estabelecimento de bebidas, bar, discoteca Farmácia Gabinete de contabilidade Gabinete de projetos de construção civil Junta de freguesia Lar de idosos Livreria, papelaria	Loja de calçado Loja de eletrodomésticos Loja de móveis Loja de vestuário Lojas de artigos de desporto Lojas de artigos fotográficos, fotógrafo Minimercado, mercearia Oculista Padaria Pavilhão desportivo polivalente Peixaria Pequenos campos de jogos Posto de telefone público Reparação de automóveis ligeiros Reparação de veículos de duas rodas Residencial, pensão, estalagem, albergue Restaurante Serviço de análises clínicas Serviço multibanco Stand de automóveis Talho, charcutaria

Adaptado do Inventário Municipal, de 1998 (retirado de Marques, 2004).

**Quadro H-35 – Distribuição dos pesos percentuais de cada indicador, por mapa temático e no mapa final.**

TEMA	INDICADOR	PESO (%) NO MAPA TEMÁTICO	PESO (%) NO MAPA FINAL
A. POPULAÇÃO	1 População Residente	4	20
	2 Taxa de variação da população residente, entre 2001 e 2011	3	15
	3 Taxa de atração total	2	10
	4 Taxa de analfabetismo	2	10
	5 Proporção da população residente com ensino superior completo	2	10
	6 Taxa de crescimento efetivo	2	10
	7 Índice de envelhecimento	3	15
	8 População residente com dificuldades	2	10
B. EDIFÍCIOS E ALOJAMENTOS	1 Edifícios clássicos	2	20
	2 Edifícios clássicos contruídos entre 2001 e 2011	2	20
	3 Taxa de alojamentos principais	2	20
	4 Taxa de edifícios vagos	2	20
	5 Encargos médios mensais com aquisição ou arrendamento de habitação	2	20
C. ATRATIVIDADE E COMPETITIVIDADE TERRITORIAL	1 Volume de negócios das empresas	4	20
	2 Indicador de concentração do volume de negócios das quatro maiores empresas	4	20
	3 Diferença entre o número de empresas constituídas e o número de empresas dissolvidas	2	10
	4 Número médio de pessoal ao serviço, por empresa	4	20
	5 Taxa de sobrevivência das empresas criadas há 2 anos	3	15
	6 Percentagem de pessoas que estudam e que trabalham no mesmo concelho de residência	3	15
D. EMPREGO E CONDIÇÕES DE VIDA	1 Taxa de emprego	3	30
	2 Taxa de desemprego jovem	2	20
	3 Ganho médio mensal	2	20
	4 Disparidade no ganho médio mensal (Entre setores de atividade – %) da população empregada por conta de outrem	1	10
	5 Poder de compra <i>per capita</i>	2	20
E. CENTRALIDADES URBANA	1 Potencialidade de Centralidade	10	50
	2 Estabelecimentos de comércio e de serviços muito especializados	4	20
	3 Estabelecimentos de comércio e de serviços especializados	3	15
	4 Estabelecimentos de comércio e de serviços pouco especializados	2	10
	5 Estabelecimentos de comércio e de serviços nada especializados	1	5
F. TRANSPORTES, ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE	1 Distância (km) da freguesia à sede de concelho	3	15
	2 Densidade da rede viária – Existente (simples)	2	10
	3 Densidade da rede viária – Por número de faixas	3	15
	4 Distância euclidiana da rede viária	3	15
	5 Taxa de Motorização	4	20
	6 População que utiliza o carro nos movimentos pendulares	3	15
	7 Duração média dos movimentos pendulares da População residente empregada ou estudante	2	10

Elaboração própria.

Quadro H-36 – Quantificação dos tipos de territórios, por classe, no CE1.

Tipos de Territórios Concelhos	TERRITÓRIOS RURAIS COM DINÂMICAS MUITO RE- GRESSIVAS	TERRITÓRIOS RURAIS COM DINÂMICAS REGRESSIVAS	TERRITÓRIOS DE TRANSI- ÇÃO ENTRE O RURAL E O URBANO	TERRITÓRIOS URBANOS COM DINÂ- MICAS MO- DERADAS	TERRITÓRIOS URBANOS COM DINÂ- MICAS ACE- LERADAS
<b>Lisboa</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,05%	<b>99,95%</b>
<b>Almada</b>	0,00%	0,00%	0,00%	28,55%	<b>71,45%</b>
<b>Seixal</b>	0,00%	0,00%	0,00%	11,16%	<b>88,84%</b>
<b>Palmela</b>	0,00%	0,00%	0,28%	<b>60,63%</b>	39,09%
<b>Sesimbra</b>	0,00%	0,00%	29,93%	<b>65,77%</b>	4,30%
<b>Setúbal</b>	0,00%	0,00%	0,08%	35,71%	<b>64,21%</b>
<b>TOTAL</b>	0,00%	0,00%	5,19%	45,92%	<b>48,89%</b>

Elaboração própria.

Quadro H-37 – Quantificação dos tipos de territórios, por classe, no CE2.

	TERRITÓRIOS RURAIS COM DINÂMICAS MUITO RE- GRESSIVAS	TERRITÓRIOS RURAIS COM DINÂMICAS REGRESSIVAS	TERRITÓRIOS DE TRANSI- ÇÃO ENTRE O RURAL E O URBANO	TERRITÓRIOS URBANOS COM DINÂ- MICAS MO- DERADAS	TERRITÓRIOS URBANOS COM DINÂ- MICAS ACE- LERADAS
<b>Beja</b>	0,01%	16,05%	<b>68,91%</b>	14,23%	0,81%
<b>Cuba</b>	0,56%	<b>71,14%</b>	28,27%	0,03%	0,00%
<b>Vidigueira</b>	0,00%	<b>55,89%</b>	38,40%	5,70%	0,00%
<b>Viana do Alentejo</b>	0,00%	19,95%	<b>70,63%</b>	9,42%	0,00%
<b>Portel</b>	19,17%	<b>68,73%</b>	12,08%	0,03%	0,00%
<b>Évora</b>	0,00%	4,40%	<b>68,69%</b>	25,04%	1,87%
<b>TOTAL</b>	2,82%	25,84%	<b>56,49%</b>	13,99%	0,86%

Elaboração própria.

Quadro H-38 – Quantificação dos tipos de territórios, por classe, no CE3.

	TERRITÓRIOS RURAIS COM DINÂMICAS MUITO RE- GRESSIVAS	TERRITÓRIOS RURAIS COM DINÂMICAS REGRESSIVAS	TERRITÓRIOS DE TRANSI- ÇÃO ENTRE O RURAL E O URBANO	TERRITÓRIOS URBANOS COM DINÂ- MICAS MO- DERADAS	TERRITÓRIOS URBANOS COM DINÂ- MICAS ACE- LERADAS
<b>Barrancos</b>	0,00%	<b>52,71%</b>	47,29%	0,00%	0,00%
<b>Moura</b>	1,35%	47,02%	<b>51,48%</b>	0,15%	0,00%
<b>Serpa</b>	5,49%	<b>47,75%</b>	46,76%	0,01%	0,00%
<b>Mértola</b>	<b>66,82%</b>	27,55%	5,63%	0,01%	0,00%
<b>TOTAL</b>	26,26%	<b>40,50%</b>	33,20%	0,00%	0,00%

Elaboração própria.

Quadro H-39 – Estabelecimentos de serviços públicos (número absoluto e número médio de população residente alocada por equipamento), por tipo, no CE1 (2015).

	LISBOA		ALMADA		SEIXAL		PALMELA		SESIMBRA		SETÚBAL		TOTAL	
	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO – REDE PÚBLICA</b>														
Jardins-de-infância	23	23.605	7	24.844	2	79.631	4	15.786	3	16.579	3	40.354	42	26.429
Esc. Básicas	109	4.981	45	3.865	44	3.620	22	2.870	16	3.109	38	3.186	274	4.051
Esc. Bás. e Sec.	6	90.486	3	57.969	0	n/apl.	0	n/apl.	1	49.738	2	60.531	12	92.502
Esc. Sec.	18	30.162	7	24.844	5	31.852	2	31.572	1	49.738	4	30.265	37	30.001
Esc. Prof.	2	271.459	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	1	121.061	3	370.009
Esc. Artísticas	3	180.972	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	3	370.009
Ensino Sup.	32	16.966	2	86.953	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	3	40.354	37	30.001
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>2.813</b>	<b>64</b>	<b>2.717</b>	<b>51</b>	<b>3.123</b>	<b>28</b>	<b>2.255</b>	<b>21</b>	<b>2.368</b>	<b>51</b>	<b>2.374</b>	<b>408</b>	<b>2.721</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO – REDE PRIVADA</b>														
Jardins-de-infância	99	5.484	44	3.952	38	4.191	12	5.262	10	4.974	32	3.783	235	4.724
Esc. Básicas	94	5.776	10	17.391	10	15.926	3	21.048	1	49.738	7	17.294	125	8.880
Esc. Bás. e Sec.	16	33.932	2	86.953	1	159.261	2	31.572	0	n/apl.	0	n/apl.	21	52.858
Esc. Sec.	7	77.560	2	86.953	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	9	123.336
Esc. Prof.	24	22.622	2	86.953	1	159.261	0	n/apl.	1	49.738	2	60.531	30	37.001
Esc. Artísticas	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>2262</b>	<b>60</b>	<b>2.898</b>	<b>50</b>	<b>3.185</b>	<b>17</b>	<b>3.714</b>	<b>12</b>	<b>4.145</b>	<b>41</b>	<b>2.953</b>	<b>420</b>	<b>2.643</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE</b>														
Cuidados Primários	31	17.513	16	10.869	11	14.478	13	4.857	4	12.435	11	11.006	86	12.907
Cuidados Hospitalares	3	180.972	2	86.953	1	159.261	0	n/apl.	0	n/apl.	3	40.354	9	123.336
Cuidados Continuados e Integrados	26	20.881	1	173.906	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	3	40.354	30	37.001
Serviços Convencionados	247	2.198	28	6.211	18	8.848	2	31.572	3	16.579	23	5.264	321	3.458
<b>Total</b>	<b>307</b>	<b>1.768</b>	<b>47</b>	<b>3.700</b>	<b>30</b>	<b>5.309</b>	<b>15</b>	<b>4.210</b>	<b>7</b>	<b>7.105</b>	<b>40</b>	<b>3.027</b>	<b>446</b>	<b>2.489</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS RELACIONADOS COM EVENTOS DE VIDA</b>														
AT	14	38.780	3	57.969	2	79.631	1	63.144	1	49.738	3	40.354	24	46.251
ISS	4	135.729	0	n/apl.	1	159.261	0	n/apl.	1	49.738	4	30.265	10	111.003
IRN – Civil	1	542.917	1	173.906	1	159.261	1	63.144	1	49.738	1	121.061	6	185.005
IRN – Predial	2	271.459	2	86.953	2	79.631	1	63.144	1	49.738	0	n/apl.	8	138.753
IRN – Comercial	2	271.459	1	173.906	2	79.631	1	63.144	1	49.738	1	121.061	8	138.753
IRN – Veículos	6	90.486	2	86.953	0	n/apl.	1	63.144	1	49.738	0	n/apl.	10	111.003
Lojas do Cidadão	3	180.972	0	n/apl.	0	n/apl.	1	63.144	0	n/apl.	1	121.061	5	222.005
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>16.966</b>	<b>9</b>	<b>19.323</b>	<b>8</b>	<b>19.908</b>	<b>6</b>	<b>10.524</b>	<b>6</b>	<b>8.290</b>	<b>10</b>	<b>12.106</b>	<b>71</b>	<b>15.634</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE DEFESA E SEGURANÇA</b>														
GNR	7	77.560	2	86.953	3	53.087	3	21.048	4	12.435	2	60.531	21	52.858
PSP	44	12.339	4	43.477	3	53.087	0	n/apl.	0	n/apl.	2	60.531	53	20.944
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>10.645</b>	<b>6</b>	<b>28.984</b>	<b>6</b>	<b>26.544</b>	<b>3</b>	<b>21.048</b>	<b>4</b>	<b>12.435</b>	<b>4</b>	<b>30.265</b>	<b>74</b>	<b>15.000</b>

SERVIÇOS PÚBLICOS DE JUSTIÇA														
Tribunais (antes reforma)	37	14.673	2	86.953	2	79.631	0	n/apl.	1	49.738	2	60.531	44	25.228
Tribunais (depois reforma)	14	38.780	7	24.844	3	53.087	0	n/apl.	1	49.738	7	17.294	32	34.688
Julg. de Paz	1	542.917	0	n/apl.	1	159.261	0	n/apl.	0	n/apl.	1	121.061	3	370.009
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>36.194</b>	<b>7</b>	<b>24.844</b>	<b>4</b>	<b>39.815</b>	<b>0</b>	<b>n/apl.</b>	<b>1</b>	<b>49.738</b>	<b>8</b>	<b>15.133</b>	<b>35</b>	<b>31.715</b>
<b>Total de Serviços Públicos</b>	<b>838</b>	<b>648</b>	<b>193</b>	<b>901</b>	<b>149</b>	<b>1069</b>	<b>69</b>	<b>915</b>	<b>51</b>	<b>975</b>	<b>154</b>	<b>786</b>	<b>1454</b>	<b>763</b>

Elaboração própria.

Nota de leitura: N – Número de estabelecimentos; R – Número médio de população residente afeta ao equipamento; n/apl. – não aplicável.

Quadro H-40 – Estabelecimentos de serviços públicos (número absoluto e número médio de população residente alocada por equipamento), por tipo, no CE2 (2015).

	BEJA		CUBA		VIDIGUEIRA		V. DO ALENTEJO		PORTEL		ÉVORA		TOTAL	
	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO – REDE PÚBLICA</b>														
Jardins-de-infância	1	35.760	2	2.446	1	5.921	1	5.732	1	6.410	10	5.644	16	7.197
Esc. Básicas	14	2.554	3	1.630	4	1.480	3	1.911	4	1.603	24	2.352	52	2.214
Esc. Bás. e Sec.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	1	5.732	0	n/apl.	0	n/apl.	1	115.150
Esc. Sec.	2	17.880	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	3	18.812	5	23.030
Esc. Prof.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
Esc. Artísticas	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
Ensino Sup.	4	8.940	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	1	56.436	5	23.030
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>1.703</b>	<b>5</b>	<b>978</b>	<b>5</b>	<b>1.184</b>	<b>5</b>	<b>1.146</b>	<b>5</b>	<b>1.282</b>	<b>38</b>	<b>1.485</b>	<b>79</b>	<b>1.458</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO – REDE PRIVADA</b>														
Jardins-de-infância	8	4.470	1	4.891	1	5.921	1	5.732	2	3.205	18	3.135	31	3.715
Esc. Básicas	2	17.880	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	2	28.218	4	28.788
Esc. Bás. e Sec.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
Esc. Sec.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
Esc. Prof.	1	35.760	1	4.891	1	5.921	0	n/apl.	0	n/apl.	1	56.436	4	28.788
Esc. Artísticas	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>3.251</b>	<b>2</b>	<b>2.446</b>	<b>2</b>	<b>2.961</b>	<b>1</b>	<b>5.732</b>	<b>2</b>	<b>3.205</b>	<b>21</b>	<b>2.687</b>	<b>39</b>	<b>2.953</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE</b>														
Cuidados Primários	14	2.554	5	978	6	987	3	1.911	8	801	15	3.762	51	2.258
Cuidados Hospitalares	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	2	3.205	2	28.218	4	28.788
Cuidados Continuados e In-tegrados	1	35.760	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	1	56.436	2	57.575
Serviços Convencionados	4	8.940	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	10	5.644	14	8225
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>1.882</b>	<b>5</b>	<b>978</b>	<b>6</b>	<b>987</b>	<b>3</b>	<b>1.911</b>	<b>10</b>	<b>641</b>	<b>28</b>	<b>2.016</b>	<b>71</b>	<b>1622</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS RELACIONADOS COM EVENTOS DE VIDA</b>														
AT	1	35.760	1	4.891	1	5.921	1	5.732	1	6.410	1	56.436	6	19.192
ISS	2	17.880	1	4.891	1	5.921	1	5.732	1	6.410	3	18.812	9	12.794
IRN – Civil	1	35.760	1	4.891	1	5.921	1	5.732	1	6.410	1	56.436	6	19.192
IRN – Predial	1	35.760	1	4.891	1	5.921	1	5.732	1	6.410	0	n/apl.	5	23.030
IRN – Comercial	1	35.760	1	4.891	1	5.921	1	5.732	1	6.410	1	56.436	6	19.192
IRN – Veículos	2	17.880	1	4.891	1	5.921	1	5.732	1	6.410	1	56.436	7	16.450
Lojas do Cidadão	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>4.470</b>	<b>6</b>	<b>815</b>	<b>6</b>	<b>987</b>	<b>6</b>	<b>955</b>	<b>6</b>	<b>1.068</b>	<b>7</b>	<b>8.062</b>	<b>39</b>	<b>2.953</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE DEFESA E SEGURANÇA</b>														
GNR	4	8.940	2	2.446	2	2.961	2	2.866	1	6.410	4	14.109	15	7.677
PSP	1	35.760	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	1	56.436	2	57.575
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>7.152</b>	<b>2</b>	<b>2.446</b>	<b>2</b>	<b>2.961</b>	<b>2</b>	<b>2.866</b>	<b>1</b>	<b>6.410</b>	<b>5</b>	<b>11.287</b>	<b>17</b>	<b>6.774</b>

SERVIÇOS PÚBLICOS DE JUSTIÇA														
Tribunais (antes reforma)	2	17.880	1	4.891	0	n/apl.	0	n/apl.	1	6.410	5	11.287	9	12.794
Tribunais (depois reforma)	1	35.760	1	4.891	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	8	7.055	10	11.515
Julg. de Paz	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>35.760</b>	<b>1</b>	<b>4.891</b>	<b>0</b>	<b>n/apl.</b>	<b>0</b>	<b>n/apl.</b>	<b>0</b>	<b>n/apl.</b>	<b>8</b>	<b>7.055</b>	<b>10</b>	<b>11.515</b>
<b>Total de Serviços Públicos</b>	<b>65</b>	<b>550</b>	<b>21</b>	<b>233</b>	<b>21</b>	<b>282</b>	<b>17</b>	<b>337</b>	<b>24</b>	<b>267</b>	<b>107</b>	<b>527</b>	<b>255</b>	<b>452</b>

Elaboração própria.

Nota de leitura: N – Número de estabelecimentos; R – Número médio de população residente afeta ao equipamento; n/apl. – não aplicável.

Quadro H-41 – Estabelecimentos de serviços públicos (número absoluto e número médio de população residente alocada por equipamento), por tipo, no CE3 (2015).

	BARRANCOS		MOURA		SERPA		MÉRTOLA		TOTAL	
	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R	N.º	R
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO – REDE PÚBLICA</b>										
Jardins-de-infância	1	1.822	5	3.018	3	5.208	1	7.226	10	3.976
Esc. Básicas	1	1.822	12	1.258	9	1.736	7	1.032	29	1.371
Esc. Bás. e Sec.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	1	7.226	1	39.762
Esc. Sec.	0	n/apl.	1	15.091	1	15.623	0	n/apl.	2	19.881
Esc. Prof.	0	n/apl.	0	n/apl.	1	15.623	0	n/apl.	1	39.762
Esc. Artísticas	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
Ensino Sup.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>911</b>	<b>18</b>	<b>838</b>	<b>14</b>	<b>1.116</b>	<b>9</b>	<b>803</b>	<b>43</b>	<b>925</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO – REDE PRIVADA</b>										
Jardins-de-infância	0	n/apl.	1	15.091	1	15.623	1	7.226	3	13.254
Esc. Básicas	0	n/apl.	1	15.091	0	n/apl.	0	n/apl.	1	39.762
Esc. Bás. e Sec.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
Esc. Sec.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
Esc. Prof.	0	n/apl.	1	15.091	0	n/apl.	1	7.226	2	19.881
Esc. Artísticas	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>n/apl.</b>	<b>3</b>	<b>5.030</b>	<b>1</b>	<b>15.623</b>	<b>2</b>	<b>3.613</b>	<b>6</b>	<b>6.627</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE</b>										
Cuidados Primários	1	1.822	0	n/apl.	1	15.623	1	7.226	3	13.254
Cuidados Hospitalares	1	1.822	1	15.091	1	15.623	1	7.226	4	9.941
Cuidados Continuados e Integrados	1	1.822	1	15.091	1	15.623	1	7.226	4	9.941
Serviços Convencionados	1	1.822	1	15.091	1	15.623	1	7.226	4	9.941
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1.822</b>	<b>1</b>	<b>15.091</b>	<b>1</b>	<b>15.623</b>	<b>1</b>	<b>7.226</b>	<b>4</b>	<b>9.941</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS RELACIONADOS COM EVENTOS DE VIDA</b>										
AT	1	1.822	5	3.018	5	3.125	1	7.226	12	3.314
ISS	0	n/apl.	1	15.091	0	n/apl.	0	n/apl.	1	39.762
IRN – Civil	1	1.822	6	2.515	5	3.125	1	7.226	13	3.059
IRN – Predial	1	1.822	5	3.018	5	3.125	1	7.226	12	3.314
IRN – Comercial	0	n/apl.	1	15.091	0	n/apl.	0	n/apl.	1	39.762
IRN – Veículos	1	1.822	6	2.515	5	3.125	1	7.226	13	3.059
Lojas do Cidadão	1	1.822	5	3.018	5	3.125	1	7.226	12	3.314
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>n/apl.</b>	<b>1</b>	<b>15.091</b>	<b>0</b>	<b>n/apl.</b>	<b>0</b>	<b>n/apl.</b>	<b>1</b>	<b>39.762</b>
<b>SERVIÇOS PÚBLICOS DE DEFESA E SEGURANÇA</b>										
GNR	1	1.822	5	3.018	5	3.125	1	7.226	12	3.314
PSP	0	n/apl.	1	15.091	0	n/apl.	0	n/apl.	1	39.762
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1.822</b>	<b>6</b>	<b>2.515</b>	<b>5</b>	<b>3.125</b>	<b>1</b>	<b>7.226</b>	<b>13</b>	<b>3.059</b>



SERVIÇOS PÚBLICOS DE JUSTIÇA										
Tribunais (antes reforma)	0	n/apl.	1	15.091	1	15.623	1	7.226	3	13.254
Tribunais (depois reforma)	0	n/apl.	1	15.091	1	15.623	1	7.226	3	13.254
Julg. de Paz	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.	0	n/apl.
<i>Total</i>	<i>0</i>	<i>n/apl.</i>	<i>1</i>	<i>15.091</i>	<i>1</i>	<i>15.623</i>	<i>1</i>	<i>7.226</i>	<i>3</i>	<i>13.254</i>
<b>Total de Serviços Públicos</b>	<b>9</b>	<b>202</b>	<b>42</b>	<b>359</b>	<b>41</b>	<b>381</b>	<b>22</b>	<b>328</b>	<b>114</b>	<b>349</b>

Elaboração própria.

Nota de leitura: N – Número de estabelecimentos; R – Número médio de população residente afeta ao equipamento; n/apl. – não aplicável.